

“У ПОШУКАХ ВЛАСНОГО ГОЛОСУ”

Оцінювання сфери дослідження політики в Україні

Київ, 2013

Оцінювання проведено на замовлення Проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), що реалізується Pact в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID); Міжнародного фонду «Відродження» (МФВ) та Фонду розвитку аналітичних центрів (TTF). Погляди, представлені у цьому звіті, не обов'язково відображають офіційні позиції МФВ, Pact, USAID, американського уряду або TTF.

Звіт підготував Ерік Лівні за участю Влада Галушки, Ольги Онух, Ніколая Петрова та Ярополка Тимківа. Дослідницька група хотіла б подякувати Горану Булдіоскі, Роланду Ковачу, Інні Підлуській та Діані Зубко за їхні змістовні зауваження до попередніх проектів звіту.



Стислий огляд	
I. Вступ	4
II. Політичне середовище в Україні	6
1. Політико-правовий контекст	7
2. Характер пропозиції досліджень з аналізу політики	15
III. Основні постачальники послуг з аналізу політики в Україні	18
IV. Конкретна ситуація в регіонах	22
1. Ситуація в Донецьку	24
2. Ситуація у Львові	25
3. Ситуація в Одесі	26
4. Ситуація у Харкові	27
5. Ситуація у Криму	28
V. Міжнародні донори, їхні нинішні стратегії та майбутні ролі	30
1. Розвиток ринку досліджень з аналізу політики	31
2. Розвиток професійної спільноти постачальників послуг з аналізу політики в Україні	34
3. Підтримання окремих аналітичних центрів	37
VI. Висновк	39
Література	41
Додаток	42

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

У 1991 році Україна взялася за вирішення амбітного завдання – побудови незалежної держави. Після драматичного краху системи всеосяжного контролю над соціальними процесами, що існувала в Радянському Союзі, можливості участі в суспільному житті розширилися. Однією з них стала донедавна неймовірна можливість, яку отримали пересічні громадяни, – надавати поради суб'єктам прийняття рішень щодо різноманітних політик, що їх останні мали намір реалізувати. Неурядові організації були першими, хто скористався цим інструментом, і багато з них із готовністю прийняли західну ідею формування аналітичних центрів, суттю діяльності котрих мали стати дослідження з аналізу політики та розробка рекомендацій з вироблення політики.

Перелік їхніх досягнень є неоднозначним, тому що успіхи та невдачі повинні розглядатися у світлі загального демократичного переходу України. Цей перехід став практичним прикладом двоїстості: західні ідеали конфліктують із пострадянськими реаліями, конкурентна політика співіснує зі спробами перерозподілу та узурпації влади, активне громадянське суспільство щосили намагається розбудити приспалу громадськість, а у відносно вільних засобах масової інформації часто відсутні зміст і переконання. Сфера досліджень з аналізу політики не може не відображати ці суперечності.

Найбільш критичною проблемою на даний час є розбіжності між тим, що пропонується (пропозицією аналізу політики), та тим, чого бажують (попитом на аналіз політики). Хоча значна кількість українських аналітичних центрів потоком випускає величезний обсяг досліджень з аналізу політики, ця продукція лише незначною мірою використовується ключовими суб'єктами прийняття рішень для обґрунтування їхньої політики, якщо використовується взагалі. Цьому є дві причини. Перша – це низька якість того, що публікується. За відсутності сильних механізмів контролю якості багато матеріалів є методологічно слабкими. У найкращому випадку вони містять дані без будь-якого їх аналізу. У найгіршому випадку в них пропонуються думки, не підтвержені доказами, та повторюються аргументи із вторинних джерел. Друга причина – комунікація, котру багато організацій розглядають як формальну вимогу, а не як невід'ємну складову процесу. Як наслідок, результати досліджень публікуються у вигляді нудних трактатів, розміщуються на веб-сайтах і швидко забуваються. Часто майже немає взаємодії з аудиторіями, крім як із суб'єктами безпосереднього прийняття рішень.

В цій ситуації значна провина лежить на донорах як головній силі, що буде ринком з пропозиції аналізу

політики. Допомога у проведенні досліджень з аналізу політики надходить у вигляді коротко-строкових грантів на проекти, що знеохочує комплексні підходи до змін у політиці. Оскільки лише небагато донорів є компетентними у забезпеченні контролю якості матеріалів у конкретних секторах або у розробленні стратегій комунікації, доречних для місцевих умов, то в обох випадках виходить, що «сліпий веде сліпого». Проблематичність ситуації поглиблюється тим, що багато українських політиків досі живуть за радянськими звичаями і очікують, що рекомендації з вироблення політики автоматично відповідатимуть їхнім політичним вподобанням.

Посилення актуальності та розширення використання досліджень з аналізу політики в Україні – складне, але вирішуване завдання. Для початку аналітичним центрам слід ужити конкретних заходів для покращення контролю якості та комунікації, зокрема запровадити експертну оцінку та диверсифіковані довгострокові стратегії інформаційно-просвітницької діяльності. Донорам належить зробити свій внесок шляхом сприяння взаємному залученню авторів досліджень з аналізу політики та широкого спектру аудиторій, таких як ЗМІ, групи за інтересами, університети та окремі лідери у сфері політики. Як мінімум, вони повинні наполягати на тому, щоб одержувачі їхніх грантів дотримувалися суворих стандартів якості у впровадженні проектів. У кінцевому підсумку вони, можливо, мають допомогти у створенні «гільдії» дослідників у сфері аналізу політики, де дотримання таких стандартів забезпечувалося би на внутрішньому рівні. Аналітичні центри та донори не є самотніми в цьому процесі, тому що інтерес до досліджень з аналізу політики існує у ЗМІ, громадянських активістів і навіть політиків. Можливо, допомогу нададуть і аналітичні центри сусідніх країн та українські дослідники, що залишили Україну з пострадянською хвилею еміграції.

Незалежно від наявних викликів, сфера досліджень з аналізу політики в Україні набагато просунулася від 1991 року. Те, як слід оцінювати нинішній стан справ – як наполовину повну або напівпорожню склянку, – великою мірою залежить від здатності ключових акторів зміцнити галузь досліджень з аналізу політики на тлі зменшення фінансування та ущільнення політичного простору. Успішна роботи в цьому напрямі буде корисною не тільки нинішнім зацікавленим сторонам, а й населенню України в цілому завдяки розбудові здорового політичного процесу, що зрештою сприятиме зміцненню демократії в Україні.

I. ВСТУП

**Проект «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER),
що реалізується Pact в Україні за підтримки
Агентства США з міжнародного розвитку (USAID),
Міжнародний фонд «Відродження» та Фонд
розвитку аналітичних центрів підготували цей
звіт, задля чотирьох цілей.**

Перша із них полягала у тому, щоб розглянути еволюцію попиту на рекомендації з вироблення політики з часів набуття Україною незалежності та визначити, як вона сформувала пропозицію досліджень з аналізу політики. Замість проведення подовжного аналізу ринку досліджень з аналізу політики було запропоновано встановити контекст, у якому була б проаналізована діяльність українських постачальників послуг з аналізу політики. Друга наша мета полягала в окресленні «портретів» основних постачальників цих послуг, зокрема аналітичних центрів, організацій громадянського суспільства (як тих, що мають власні підрозділи з аналізу політики, так і тих, що їх не мають), академічних установ, дослідницьких агенцій, що працюють при політичних партіях і підприємствах, державних відомств і консультативних груп. По-третє, ми прагнули розглянути діяльність донорів у цій сфері та виробити пропозиції щодо ефективнішого використання донорських ресурсів. І, нарешті, остання ціль полягала у наданні рекомендацій щодо подальшого розвитку життєздатної галузі досліджень з аналізу політики в Україні з урахуванням наявних політичних умов, пропозиції досліджень з аналізу політики та попиту на них.

У цих межах ми прагнули окреслити рекомендації для українських аналітичних центрів та інших організацій, що спеціалізуються на проведенні досліджень з аналізу політики, щодо можливих шляхів покращення їхньої результативності в підборі та вихованні кадрів; у проведенні досліджень і оприлюдненні їхніх результатів; у залученні партнерів і заохоченні попиту на їхні знання та послуги; і, нарешті, що не менш важливо, у мобілізації коштів і забезпеченні фінансової сталості, враховуючи політичний та стратегічний клімат на даний момент і у середньостроковій перспективі.

Процес проведення оцінки складався з чотирьох окремих фаз. Ми почали роботу з огляду відповідної наукової та політичної літератури.¹ Потім ми провели дослідження ключових аудиторій політико-аналітичних продуктів на предмет виявлення ставлення до різних суб'єктів політичної сфери, а також для визначення способів, у які ці ключові аудиторії використовують і сприймають наявні політичні продукти. На наступному етапі дослідницька група опитала 79 організацій та осіб, які представляли національних та регіональних суб'єктів, відповідальних за формування політики, журналістів, науковців і керівників аналітичних центрів (як незалежних, так і тих, котрі працюють при уряді та на підприємствах), активістів НУО та донорів. Інтерв'ю проводилися в останній тиждень вересня 2012 року в Києві, Одесі, Львові, Донецьку, Сімферополі та Харкові. Нарешті, на останньому етапі ми розглянули вибірки політичних продуктів у трьох тематичних напрямках (зовнішня політика, внутрішня політика, соціально-економічна політика), створених основними постачальниками послуг з аналізу політики.

У першому розділі звіту подано опис політичного середовища в Україні, що ґрунтується переважно на огляді літератури й наявних результатах досліджень. Ми розглядаємо еволюцію ринку досліджень з аналізу політики, зокрема інституційно - правове середовище, з початку 1990-х років до 2012 року, включно з новим законом про організації громадянського суспільства. Ми також вивчаємо характеристики попиту та пропозиції, обмеження щодо фінансування, що поширюються на основних постачальників послуг з аналізу політики, та роль міжнародних донорів і місцевих підприємств у зменшенні цих обмежень.

У другому розділі ми описуємо характеристики постачальників послуг з аналізу політики і розробляємо особливу типологію, базовану на їхніх мотиваціях, спроможностях і діях. Зокрема, у нашій типології використовується відносна частка і значущість у загальному портфелі видів діяльності організації таких функцій, які доповнюють одна одну:

- аналітична робота, орієнтована на цілі державної політики (функція аналітичного центру);
- масова активність і адвокація на місцях (функція організації громадянського суспільства);
- аналітична робота за наймом; професійні послуги задля особистої вигоди (бізнесова/ професійна консультаційна функція).

Оскільки більшість груп в Україні та інших країнах поєднують більше однієї з цих функцій і одночасно здійснюють не один, а декілька видів діяльності, ми розташували всі проаналізовані організації у трикутному просторі, де кожний кут відповідає одній із трьох вищезазначених функцій. Отримані «мапи» представлені для кожного проаналізованого міста й для України в цілому. Далі ми аналізуємо еволюцію українських аналітичних центрів і організацій громадянського суспільства з урахуванням останніх змін в інституційно-правовому середовищі, політичних подій, фінансування і обмежень щодо людських ресурсів.

Останній розділ стосується міжнародних донорів, зокрема їхніх чинних стратегій та майбутньої ролі в розвитку сильного й конкурентного «ринку», який може звести разом постачальників і користувачів послуг з аналізу політики, в сприянні формуванню професійної спільноти, або «гільдії», місцевих постачальників послуг з аналізу політики в Україні та в підтриманні окремих аналітичних центрів.

¹ Див. Додаток 1

II. ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ В УКРАЇНІ

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ

1.

У перші два десятиріччя незалежності Україна намагалася сформувати свою політичну систему та інститути й відповідним чином забезпечити баланс сил між ними. Докладалися також зусилля для розбудови відносин між регіональними органами влади та столицею, розвитку незалежних засобів масової інформації, створення політичних партій та груп інтересів, що представляють різні зацікавлені сторони. Упродовж цього періоду в Україні спостерігалось виникнення великої кількості незалежних аналітичних центрів і організацій громадянського суспільства, що прагнули відігравати певну роль у процесі формування державної політики, сприяти розвитку політико-правового середовища і впливати на нього, пропонувати ідеї та аналітичні висновки, просувати демократичну програму дій, забезпечувати функціонування незалежного каналу зв'язку між широкою громадськістю та суб'єктами прийняття рішень у бізнесі та владі.

Навіть при тому, що ці державотворчі зусилля ґрунтувалися переважно на західних устремліннях та ідеях, Україні бракувало більшості складових, необхідних для забезпечення демократичного і ефективного функціонування держави. Більше того, через глибокі розбіжності з таких питань, як мова, ідентичність і геополітична орієнтація, Україна не спромоглася об'єднатися навколо єдиної національної міфології та ідеології.² Політична система, створена за таких сумних обставин, не могла не відобразити фактичну двоїстість: з одного боку, піднесені західні ідеали, з іншого – пострадянські реалії. На сьогоднішній день ця двоїстість проявляється майже в кожному аспекті вищезгаданої системи. Демократичні вибори затьмарюються «зловживанням владою та надмірною роллю грошей».³ Іноземні спостерігачі дають «рішуче неоднозначний» прогноз щодо свободи вираження думок у нібито вільних засобах масової інформації держави.⁴ **Велика кількість НУО має незначний вплив на процес формування політики або взагалі його не має, незважаючи на прийняття прогресивного закону про організації громадянського суспільства і консультативні громадські ради, розгляд якого був відновлений адміністрацією Януковича напередодні парламентських виборів 2012 року.**

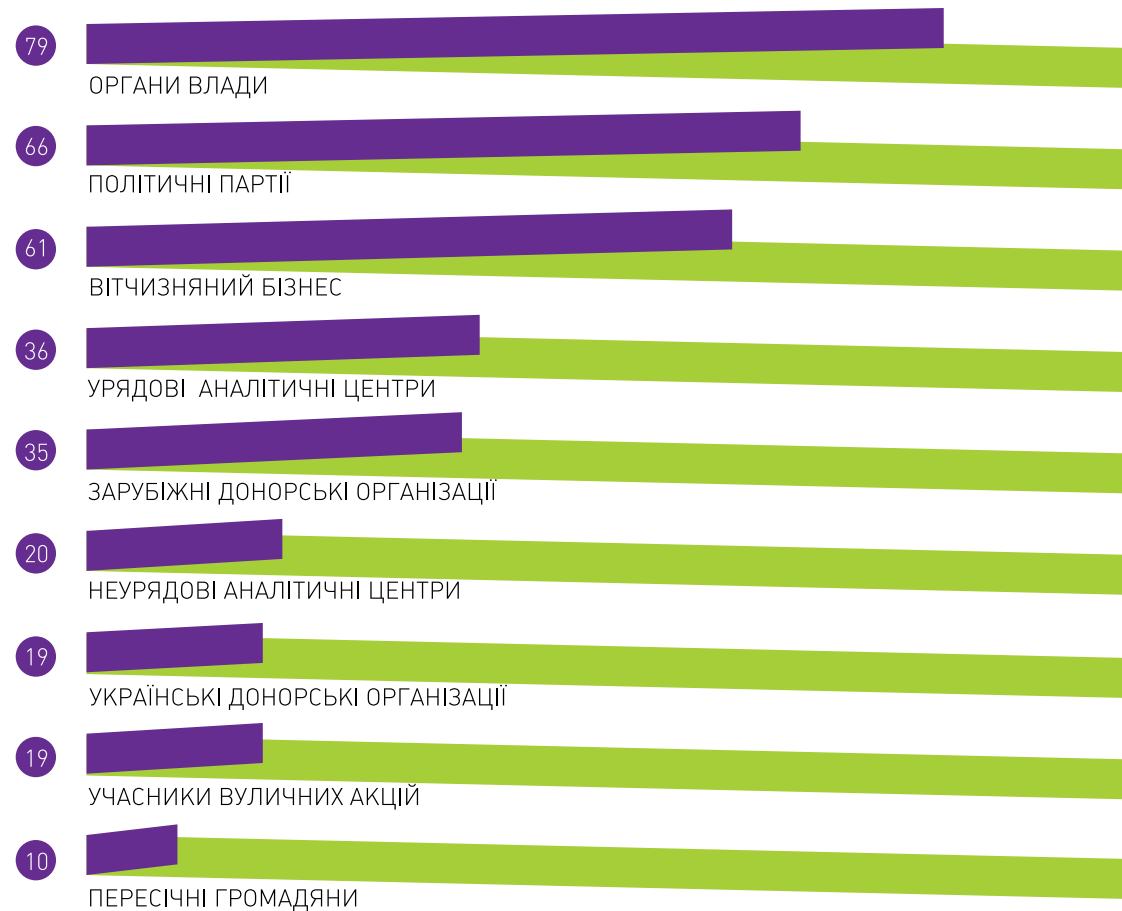
Ці фактори спричиняють складні виклики для аналітичних центрів, які прагнуть залишатися незалежними. Хоча політичне середовище є конкурентним, у ньому досі переважає менталітет «нульової суми», за якого переможцю дістаються привілеї та вигоди. Це створює перешкоди для компромісів і співробітництва й часто штовхає аналітичні центри до політичних таборів. Постійні спроби реорганізувати систему врядування призводять до плутанини, а іноді навіть буквально до паралічу, оскільки центр формування політики переміщується між парламентом і президентською адміністрацією. Роль профільних міністерств завжди є невизначеною, що ускладнює їхню участь у вирішенні конкретних політичних питань. Без дієвої структури місцевого самоврядування коло повноважень субнаціональних органів влади є розпливчастим, що часто спонукає аналітичні центри взагалі ігнорувати ці органи.

Двоїстість характерна для українського правового середовища і в тому, що стосується організацій громадянського суспільства. Донедавна українське законодавство, як казали, становило «істотну перешкоду для успішної роботи українських аналітичних центрів». Перш за все, воно не містило визначення основної діяльності неурядових аналітичних центрів як «корисної для суспільства» (Центр Разумкова, 2007). Крім того, процедура створення аналітичного центру як неурядової організації в Україні була вкрай обтяжливою й потребувала багато часу. Як зазначають Пастухова і Михайлюк (2012), майже 60 відсотків охочих створити неурядову організацію не пройшли процедуру реєстрації. Лазівки в податковому законодавстві можуть використовуватися податковими органами для застосування санкцій до аналітичних центрів і запобігання їхній участі в процедурах державних закупівель (Центр Разумкова, 2007).

² Див., наприклад, наше інтерв'ю з Олександром Мучником (Інститут муніципальної демократії та прав людини, Одеса). У той же час криза ідентичності України та регіональні розбіжності не обов'язково зашкоджують державотворенню й демократизації. Як стверджує Гвендолін Сассе, «такі розбіжності фактично стали джерелом сили й допомогли запобігти креніві в бік політичних крайнощів» (Journal of Democracy, 2010). Регіональні розбіжності серед політичних і ділових еліт, як правило, «підтримують політичну конкуренцію та суспільну мобілізацію», даючи українським НУО та аналітичним центрам, зацікавленим у впливі на процес прийняття політичних рішень, численні точки входження до цього процесу.

ЧИ ВПЛИВАЮТЬ РІЗНІ ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ?

% по вибірці загалом



Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

- OSCE, Statement of Preliminary Findings and Conclusions: Ukraine – Parliamentary Elections, October 29, 2012.
- "Press Freedom in Ukraine: an Update," Editor's Blog, World Association of Newspapers and News Publishers, October 24, 2012, <http://www.editorsweblog.org/2012/10/24/press-freedom-in-ukraine-an-update>
- "Біг з перешкодами: діяльність громадських організацій України гальмується застарілим законодавством і бюрократичними перепонами», Український тиждень, 16 травня 2011 р. (українська версія), 27 січня 2012 р. (англійська версія).

Новий закон про організації громадянського суспільства, прийнятий у 2012 році за спільної ініціативи українських опозиційних партій та ключових діячів президентської адміністрації, як уявляється, усунув найголовніші недоліки попереднього законодавства. Зокрема, він передбачає такі важливі новації:

По-перше, буде спрощена система реєстрації НУО, і реєстрація займатиме до трьох робочих днів, незалежно від статусу НУО. За цим законом засновниками можуть бути громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Право на створення таких організацій та членство в них здобудуть як фізичні, так і юридичні особи, крім органів влади та бюджетних установ.

По-друге, НУО дозволяється діяти не лише в інтересах своїх членів, а й на захист інших осіб, які звертатимуться до них по допомогу.

По-третє, буде скасовано поділ НУО на місцеві, всеукраїнські та міжнародні. Це дасть їм змогу визначити територію своєї діяльності та вільно працювати по всій країні.⁵

Звичайно, краще один раз побачити, ніж сто разів почути. Залишається подивитися, наскільки щиро уряд хоче покращити правове середовище. На сьогодні новий закон і податковий кодекс ще не повністю синхронізовані.⁶ Поки це не зроблено, багато НУО побоюються, що переважну силу матиме податковий кодекс, який містить набагато жорсткіше визначення комерційної та оподаткованої діяльності. Аналогічним чином, новий закон передбачає суворіші санкції, за допомогою яких влада, як побоюються багато громадянських активістів, може примушувати замовчати критичні голоси. Як зазначають аналітики «Українського тижня», «передбачені чинним законодавством попередження, штраф, тимчасове призупинення деяких видів діяльності та призупинення діяльності не застосовуватимуться, натомість за порушення закону передбачено ліквідацію чи примусовий розпуск». Найважливішим є те, що поїздки до регіонів, здійснені в ході підготовки цього звіту, чітко показали, що каральну

налаштованість, яка панує в місцевих органах влади щодо НУО, ще належить змінити. Кількість досліджень, в яких робилися спроби описати чи проаналізувати еволюцію українського політичного простору й роль, яку він відводить незалежним акторам громадянського суспільства, є вкрай малою. Більшість цієї літератури стосується широкого класу організацій громадянського суспільства. Відносно недавній приклад – звіт Творчого центру ТЦК «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002 - 2010».⁷ Крім того, аналітичні центри були об'єктом двох опитувань, проведених київським Центром Разумкова у 2003 та 2007 роках. Деяку інформацію можна також почерпнути з публікації The Global Go-to Think Tanks: the Leading Public Policy Research Organizations in the World Міжнародного інституту зовнішньої політики (International Foreign Policy Institute (IFPRI), видавалася до 2011 року включно). Найновішим джерелом інформації про стан української галузі аналітичних центрів та її місце на політичному ландшафті країни є експертне соціологічне опитування, проведене у 2012 році Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС, 2012)⁸ на замовлення проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER).

Картина, що вимальовується з цієї літератури та наших бесід, не є особливо обнадійливою. В опитуваннях, проведених Центром Разумкова у 2003 і 2007 роках та Творчим центром ТЦК у 2010 році, респонденти одностайно заявляли, що організації громадянського суспільства та аналітичні центри неефективно інтегровані до системи. За даними Центра Разумкова (2007), період з 2001 до 2004 року був часом погіршення відносин між державними й недержавними суб'єктами, яких часто таврували як «грантожери» та «іноземні агенти» (див. також Гриценко, 2003). Проте, Помаранчева революція у 2004 році не принесла жодних відчутних покращень. Зокрема, не спостерігалось помітного збільшення оплачуваного попиту на продукцію аналітичних центрів із боку держави (Stewart, 2009).

- Якщо політики по-справжньому прагнуть підтримати розвиток життєздатного «третього сектора», то необхідно забезпечити синхронізацію ширшого кола галузей, таких як освітньо-дослідницьке середовище, правовий та податковий контекст, регіональні та національні політичні процеси, бюджетне фінансування та благодійність тощо.
- У певному відношенні якість звіту ТЦК вказує на проблеми, які мали бути проаналізовані в ньому. У звіті подано зведення характеристик НУО, їхньої адвокаційної діяльності й потреб на основі анкет, заповнених більш ніж 600 українськими НУО. Проте, реального аналізу цих зведених даних у звіті немає, як і не зроблено спроби провести триангуляцію або розробити конкретні практичні приклади, які б доповнювали та збагачували описові статистичні дані. Величезна анкета пронизана методологічними проблемами. Наприклад, у запитанні про співпрацю з бізнесом респондентів «спрямовують» до рішення про те, чи є співпраця між НУО та бізнесом «обмеженою». В анкеті не зроблено спроби виявити факти успішного співробітництва.
- Дослідження КМІС було проведено на замовлення проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), що фінансується USAID та виконується Раєт, з метою оцінки впливу продукції аналітичних центрів. КМІС провів інтерв'ю з 244 експертами, зокрема з депутатами місцевих рад і Верховної Ради (40), посадовцями місцевих і національних органів влади (41), бізнес-асоціаціями (33) та представниками ЗМІ (45). 85 респонденти були науковцями та керівниками НУО.

Результати соціологічного опитування КМІС (2012) загалом відповідають висновкам опитувань, проведених раніше. Близько 70 відсотків усіх респондентів вважають, що неурядові аналітичні центри значно не впливають на рішення в галузі державної політики та державного управління. Цікаво, що серед НУО та науковців частка скептиків ще більша (80 відсотків). За даними цього опитування, найбільший вплив аналітичні центри справляють на проблеми соціальної політики; далі йдуть питання громадянського суспільства,⁹ законодавства, вітчизняної економіки та місцевої політики. З іншого боку, на думку респондентів, на такі питання, як національна безпека, міжнародні відносини, охорона навколишнього середовища і – що, мабуть, дивно – освітня політика,¹⁰ вплив аналітичних центрів дуже малий, якщо він взагалі є. **Один із найбільш тривожних підсумків опитування стосується очевидної неспроможності українських аналітичних центрів генерувати нові ідеї** і сприяти їх включенню до соціального та політичного порядку денного. Якщо це справді так, то такий результат не обіцяє нічого хорошого для здатності нинішнього керівництва аналітичних центрів завойовувати високі інтелектуальні та ідеологічні позиції в українському суспільстві.

Відсутність помітності та впливу є одночасно і причиною, і наслідком фінансової невпевненості, в якій працюють аналітичні центри. До цього часу фінансування залишається найбільшою з наявних проблем українських аналітичних груп. За даними опитування, проведеного Творчим центром ТЦК, 78 відсотків організацій громадянського суспільства вважають фінансову підтримку своєю базовою потребою. Це не є дивним, враховуючи, що на підтримку НУО у 2012 році було виділено мізерні 0,05-1% державного бюджету України, причому більшість цієї суми була розподілена у непрозорий спосіб. Крім того, українське законодавство не передбачає податкових стимулів, які б заохочували підприємців жертвувати кошти неурядовим організаціям. Разом із тим, перспектива отримання внутрішнього фінансування, особливо з приватних джерел, можливо, й не настільки залежить від податкових стимулів. Щоб українські підприємці та філантропи бажали вкладати кошти в аналітичні центри, останні повинні бути здатними збагачувати публічні дебати й впливати на них. Без цієї спроможності аналітичні центри змушені шукати фінансову допомогу за кордоном [Кондратенко, 2012]. Безвихідь, у якій опиняються аналітичні центри, – котрим необхідно

доводити свою політичну значущість у середовищі, яке може цього не хотіти, – відображається у ротаціях уряду за останні десять років, між Помаранчевою революцією та обранням Януковича президентом. Відсутність прогресу в забезпеченні сталого й дієвого політичного діалогу після Помаранчевої революції часто пояснюють заклопотаністю помаранчевого істеблішменту внутрішніми чварами й політиканством замість прийняття рішень. Матеріали українських незалежних ЗМІ також показують, що помаранчева команда прийшла до влади з пакетом зліплених нашвидкуруч ініціатив, практично не маючи узгодженого бачення майбутнього країни, не кажучи вже про конкретні політичні реформи. Проведені нами бесіди також малюють доволі цинічний портрет наступної адміністрації як такої, що зосереджена на хабарництві, а не на суспільному благові. Інтерес режиму Януковича, за словами декількох опитаних, полягає у збереженні демократичного фасаду задля заспокоєння західних співбесідників шляхом інсценування консультацій з громадськістю та прийняття прогресивних законів про організації громадянського суспільства. Він зовсім не зацікавлений у тому, щоб слухати. Ці погляди стисло були висловлені в «Українському слові» [24 грудня 2010 р.], де наведена цитата з інтерв'ю з директором політико-правових програм Центру Разумкова:

«Аналітичні центри займаються переважно дослідженнями й роблять висновки, які підтримують державні інтереси й спрямовані на сприяння цим інтересам. Проте, політика в Україні загалом тяжіє до обслуговування інтересів небагатьох вибраних, упускаючи колективне. Як наслідок, у політичній сфері існує конфлікт інтересів, який не дає можливостям повністю реалізувати пропозиції, внесені аналітичними центрами».

Незважаючи на ці цинічні погляди, процес формування політики в Україні далеко не є ізолюваним від зовнішніх впливів, особливо у випадках, коли йдеться про широкі державні інтереси. Як зазначив відомий український журналіст, українські політики не є нечутливими до громадської думки всередині України та поза її межами. Наприклад, президент безпосередньо контролював останню виборчу кампанію в одномандатних округах, щоб домогтися міжнародного визнання та легітимності цих парламентських виборів.

⁹ Цей результат, очевидно, обумовлений успіхом аналітичних центрів і НУО в лобюванні нового закону про організації громадянського суспільства.

¹⁰ У майбутньому було б цікаво поглибити це дослідження й зіставити цей висновок із тими сферами, де українські аналітичні центри, як правило, працюють найбільше. За нашими неформальними спостереженнями, багато провідних організацій, що займаються аналізом політики, зосереджують свою діяльність на питаннях національної безпеки, зовнішньої політики та економіки – тобто на сферах, де вони можуть мати найменший вплив.

ЯКОЮ МІРОЮ ДІЯЛЬНІСТЬ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ ВПЛИВАЄ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ?

% по групі



Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

¹¹ Лише третина респондентів вважає, що аналітичні центри є найбільш впливовими у внесенні нових ідей до суспільного порядку денного.

Він реагував на листи представників ЄС і ОБСЄ й ретельно слідкував за повідомленнями у ЗМІ, двічі на день переглядаючи спеціальні дайджести. При цьому з тих політичних питань, що вважалися другорядними, наприклад, запровадження біометричних паспортів, проводилися тривалі дебати за участю всіх зацікавлених сторін, що давало матеріалам досліджень змогу хоча б у принципі впливати на політичні результати.

Ефективній комунікації заважає те, що суб'єкти прийняття рішень очікують, що до них слід звертатися й пропонувати їм рішення, замість того, щоб активно вивчати продукти, наявні поза межами державних дослідницьких установ. Таке ставлення було чітко викладено нам у Харкові, але аналогічна тенденція наявна у більшості інших міст.¹² Рішення більшості політичних проблем відшукуються всередині самих організацій. Для зміни такої пасивної культури, побудованої за принципом «ми знаємо краще», можуть знадобитися роки, якщо не покоління, взаємного залучення через спільну взаємодію, а також механізм «дверей, що крутяться». Такий механізм дав би змогу суб'єктам прийняття рішень переходити від уряду до спільноти НУО/центрів аналізу політики й повертатися назад залежно від змін у політичних обставинах. Це дало б їм можливість знати проблеми та потреби, що існують в обох середовищах, і, в кінцевому підсумку, сприяти побудові неформальних мостів між суб'єктами прийняття рішень і дослідниками. На пострадянському просторі дуже цікавий приклад того, як цей процес може відбуватися на практиці, можна побачити в Грузії.¹³

Лобіювання також дає аналітичним центрам певні можливості для розширення їхньої діяльності та кола джерел підтримки. Хоча лобіювання – проактивне залучення суб'єктів прийняття рішень зацікавленими партіями – юридично не визначено, воно є поширеною практикою серед великих українських підприємств та бізнес-асоціацій, які часто певною мірою користуються послугами місцевих та міжнародних аналітичних центрів або

консультаційних фірм. Наприклад, Європейська бізнес-асоціація (що об'єднує підприємства з країн ЄС, які працюють в Україні) часто доручає стороннім організаціям проводити дослідження для просування політики, котра слугує її членам. Лобіювання також здійснюється для спеціальних груп зацікавлених сторін у таких сферах, як газодобувна промисловість, сільське господарство, експорт, регіони, малі та великі міста тощо. Цікавий недавній приклад: лобістська кампанія за безвізовий режим, що її проводить організація «Європа без бар'єрів».¹⁴ З огляду на обсяг такої діяльності існує очевидна потреба у більшій формалізації, що дасть змогу підвищити рівень прозорості й створити потенційні можливості для проведення емпіричних досліджень, результати яких лягли б в основу цієї роботи.

Особливу увагу слід звернути також на якість української журналістики та здатності українських ЗМІ слугувати ефективним комунікаційним каналом для досліджень з аналізу політики. За словами опитаних нами респондентів, українська журналістика є на диво вільною, але їй не вистачає традиції, ресурсів і престижності. Кадровий потенціал у цій сфері досі є дуже слабким. Професійний розвиток і репортерську діяльність стримує відсутність спеціалізації, головним чином через брак ресурсів, проте також як засіб запобігання надмірно зручним відносинам між журналістами та групами з особливими інтересами, що їх вони висвітлюють. Відсутність спеціалізації впливає на здатність компетентно фільтрувати джерела, розуміти технічні аргументи й подавати достовірні новини. Українські ЗМІ, як правило, враховують публічну втому політиків, пропонуючи легші або більш сенсаційні сюжети. Така реальність збільшує тягар, що лягає на спільноту аналітичних центрів, тому що дослідження повинні бути «доступними» й «доречними», щоб їх висвітлювали журналісти. Дослідники повинні навчатися бути «публічними», розмовляти з журналістами та громадськістю й писати для журналістів і громадськості.

Незважаючи на ці обмеження, українські ЗМІ жадають цікавих (і потенційно аналітичних) матеріалів.

Таке прагнення є сильнішим на субнаціональному рівні, де конкуренція за місце та ефірний час не така гостра. Реально ж, навіть ЗМІ з загальнонаціональним охопленням, такі як «Дзеркало тижня», «Українська правда», «Форбс», «Левый берег», TVi, 5 канал, Радіо «Ера» та інші, дедалі сильніше відкриваються для співробітництва з аналітиками. Останні також починають розуміти, що, говорячи словами Дмитра Боярчука, виконавчого директора CASE-Ukraine, «поганой реклами не буває». Невелика кількість українських ОГС у нашій вибірці – це дійсно організації, що вміють працювати на публіку, ведуть популярні портали новин, публікують місцеві газети й забезпечують потік гідного публікації контенту для інших ЗМІ. Хоча більшість аналітичних центрів і організацій громадянського суспільства усвідомлюють цінність уваги ЗМІ, дуже небагато з них здатні конкурувати за місце під «медійним сонцем» і в стратегічний спосіб використовувати наявні можливості для висвітлення у ЗМІ.

Замість того, щоб реагувати на випадкові запити коментарів, аналітичним центрам слід у випереджувальний спосіб створювати постійні рубрики та (або) виступати в ролі постійних оглядачів. Ураховуючи зростання попиту, ті центри, що здатні забезпечувати стабільну якість, цілком імовірно матимуть значну перевагу в відносинах із засобами масової інформації.

Хоча головна мета цього розділу – представити узагальнений погляд на український політико-правовий контекст, це неможливо зробити, не зазначивши деякі з основних регіональних відмінностей. Справді, український контекст далеко не однорідний. Маючи багато спільного зі столицею, українські регіони характеризуються різною історією та культурою, різною структурою промисловості, різними рівнями забезпеченості людським капіталом.

Загалом кажучи, політико-правовий контекст в Україні дає різні карти. Серед позитивних моментів слід зазначити, що політика досі є конкурентною, ЗМІ відносно вільними, а суспільне життя динамічним. Усі ці фактори в ідеалі давали б

аналітичним центрам безліч можливостей для того, щоб включитися до роботи і стати важливим учасником публічних дебатів. З іншого боку, політики, навіть демократичного напрямку, виявляють незначний інтерес до формування політики та досліджень на доказовій основі. Політики з менш демократичним світоглядом часто вдаються до показної демократії, при цьому намагаючись за лаштунками знеохотити будь-яку незалежну думку. Засобом масової інформації важко вирішувати серйозні питання, тому вони надто прагнуть задовольняти публіку інформаційно - розважальними матеріалами.

Громадянське суспільство залишається надто елітарним для забезпечення залучення широкої громадськості та сприяння масовій активності. За таких обставин у визначенні того, чи є склянка наполовину пустою чи наполовину повною, багато що залежить від якості пропозиції досліджень з аналізу політики.

¹² Опитування громадської думки – інша справа, тому що місцеві політики зазвичай доручають проводити такі опитування як засіб отримання відгуків про результативність своєї роботи. Надмірне покладання на опитування громадської думки, однак, саме по собі є проблемою через таку причину: хоча опитування можуть вимірювати «кімнатну температуру», вони не дають змоги багато дізнатися про глибину соціальних проблем і суспільних розчарувань. Обстеження КМІС показує, що 95 відсотків депутатів зацікавлені в отриманні від аналітичних центрів даних опитувань громадської думки, а 73 відсотки хотіли б отримувати аналітичні матеріали.

¹³ Нещодавній демократичний перехід, що відбувся у Грузії, дає цікаву ілюстрацію того, як механізм «дверей, що крутяться», може бути корисним для сектора аналітичних центрів у пострадянському контексті. Майже за добу десятки грузинських політиків вищого рангу, зокрема міністрів, заступників міністрів і старших радників міністрів (майже всі з яких мали чудову підготовку в галузі державної політики та економіки), опинилися у нових або відомих аналітичних центрах, що дотримуються західних ліберальних і лібертаріанських цінностей, які були ідеологічною основою Єдиного національного руху. Багато з цих колишніх провідних діячів ЄНР зараз завершили повний цикл ротації, прийшовши в політику з кіл громадянського суспільства у 2003 році.

¹⁴ Див. веб-сайт кампанії: <http://novisa.com.ua>

% по групам

ЗАЦІКАВЛЕНІСТЬ ЕКСПЕРТІВ РІЗНИМИ МАТЕРІАЛАМИ
І ПОСЛУГАМИ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

- соціологічні дослідження
- експертні коментарі
- аналітичні статті
- аналітичні звіти
- спеціалізовані видання
- проведення заходів: науково-практичних конференцій, семінарів
- аналітичні записки



ДЕПУТАТИ



ВИКОНАВЧА ВЛАДА



НАУКОВЦІ



НУО



ЖУРНАЛІСТИ



БІЗНЕС - АСОЦІАЦІЇ

Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

2. ХАРАКТЕР ПРОПОЗИЦІЇ ДОСЛІДЖЕНЬ З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

Звинувачувати український уряд у відсутності впливу аналітичних центрів та недостатньому їх залученні – надто спрощений підхід до розуміння складної політичної реальності, де автори та користувачі (потенційні) досліджень з аналізу політики мають різні мотивації, користуються різними мовами та комунікаційними механізмами й належать до різних соціальних мереж. Такий підхід ігнорує роль інших гравців політичного простору, таких як політичні партії, бізнесові групи, регіональні еліти та, звичайно, широка громадськість.

Одна з головних причин неспроможності українських НУО і аналітичних центрів продемонструвати вплив на політику стосується структури стимулів, в якій вони працюють. Українським групам доводиться конкурувати на двох окремих ринках: на одному – за фінансування, на іншому – за надання рекомендацій з вироблення політики. Більшість із них зосереджують зусилля на першому з цих ринків за рахунок другого, тому що вони розглядають донорів як головні джерела засобів для існування. Переважна більшість організацій, де ми проводили інтерв'ювання, отримують лівову частку своїх доходів від іноземних спонсорів. Багато з них скаржаться на те, що донорська підтримка зменшується, але іноземне фінансування продовжує домінувати, як завжди, особливо для організацій, незалежних від великих компаній та політичних партій.¹⁵

Той факт, що більшість українських аналітичних центрів залежать від західного фінансування і на їхні дослідницькі програми впливають західні організації, не обов'язково означає, що їхній аналіз зміщений у бік західних ідеологій або політичних цілей. Разом із тим, навіть якщо не брати до уваги ідеології та програми діяльності, слід зазначити, що механіка залучення грантів усе ж впливає на фор-

мат продуктів аналітичних центрів (тобто грантових пропозицій та звітів), методики роботи та способів мислення, з яким вони підходять до питання майбутньої сталості. Наприклад, стандартними положеннями в більшості грантових угод є положення про «інформаційно-просвітницький» та «комунікаційний» аспекти. Проте, оскільки між одержувачем гранту та його цільовими аудиторіями (наприклад групою інтересів або урядовим відомством) немає відносин звітності, то грантер може звести свої зусилля з «інформаційно-просвітницької» діяльності до мінімуму, при цьому формально виконуючи вимоги щодо звітності, поставлені донором. У багатьох випадках проведення прес-конференції та розміщення звіту на веб-сайті мінімальні заходи, необхідні для виконання відповідних показників результативності, і такі заходи зазвичай здійснюють усі організації, що їх ми опитали. Проте, ані задіяні організації, ані зацікавлені суб'єкти, які одержують результати діяльності аналітичних центрів, не сприймають ці комунікаційні зусилля серйозно.

Як можна побачити з продуктів і професійної підготовки персоналу ОГС і аналітичних організацій, професійні спроможності більшості цих організацій зводяться до складання заявок на надання грантів і підготовки звітів, організації консультацій із зацікавленими сторонами та тренінгів для них, проведення опитувань і моніторингу. Це за визначенням обмежує їхню здатність грати вагомую роль у професійних дебатах. Такий недолік є особливо очевидним в усіх регіональних організаціях.

Ряд організацій, розташованих у Києві, мають солідний науково-дослідницький потенціал у таких сферах, як конституційне право, економічний аналіз і економічна політика, міжнародні відносини. Проте, навіть найкращі з них часто відірвані від фактич-

¹⁵ Схожі скарги висловлювалися у 2008 році, див. Stewart (2009).

¹⁶ Цей аналіз побудований на аргументації, схожій на подану Орисею Луцевич. Див. "Can civil society finish democratic revolution?", Kyiv Post, February 4, 2013. <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/can-civil-society-finish-democratic-revolution-319806.html>

ного політичного процесу й зосереджують зусилля переважно на впровадженні проектів, фінансованих донорами.¹⁶ Інші, як колись визначні Лабораторія законодавчих ініціатив і Міжнародний центр перспективних досліджень, виявляються нездатними сприяти реформам на національному рівні тепер, коли фаза радикальних змін закінчилася, а парламентський та урядовий апарат накопичив достатні власні спроможності. Перед такими організаціями стоїть вибір – зникнути, злитися з іншими гравцями або спробувати перебудуватися шляхом покращення комунікаційної діяльності, зокрема у соціальних ЗМІ, та залучення нових клієнтів і партнерів на субнаціональному рівні. На жаль, поганою є практика частого затримки виплат з боку донорів, особливо для першого покоління аналітичних центрів, через те, що донори забезпечують життєдіяльність таких груп за допомогою проектного фінансування, замість того, щоб змусити їх реформуватися або не втручатися в природний хід подій.

Сукупність незалежних, підтримуваних донорами організацій стоїть цілком окремо від орієнтованих на дослідження та політику аналітичних центрів, фінансованих державою¹⁷ або великими бізнес-структурами. У той час, коли перші перебувають у застої, другі зростають за кількістю і явно набувають сили та помітності. Це, наприклад, центр БЕСТ,¹⁸ пов'язаний з компанією «Систем Кепітал Менеджмент» (СКМ) і Партією регіонів, «Фонд ефективного управління», «Інфопойнт», Research & Branding Group та інші.¹⁹ Ці групи, що працюють під егідою бізнесу, дуже добре фінансуються, вельми помітні, користуються повагою в професійному плані, й опитані нами організації громадянського суспільства навіть побоюються їх як конкурентів.

У Європі та Північній Америці аналіз, заохочуваний приватно фінансованими й контрольованими аналітичними центрами, є легітимним і визнаним способом впливу на громадську думку. Проте, економічна географія України та концентрація багатства у східних, переважно російськомовних регіонах (Донецькій та Дніпропетровській областях) створюють проблему для формування плюралістичного політичного простору західного зразка, де різні набори ідей та ідеологій можуть конкурувати на рівних умовах. Дуже ймовірно, що більший плюралізм міг би виникнути в разі ще одного демократичного переходу й забезпечення рівноваги у співвідношенні сил між Сходом і Заходом.

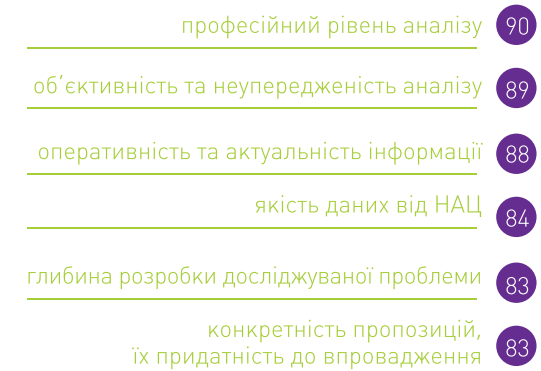
Якщо українські організації, фінансовані бізнесом, змусити працювати у більш конкурентному політичному контексті, то вони могли б розвинути в ідеологічні аналітичні центри, схожі на аналітичні центри з ліберальним і консервативним ухилом у США. На даний момент, однак, найбільш помітні бізнесові та партійно ангажовані аналітичні структури, такі як «Фонд ефективного управління», тісно пов'язані з урядом Януковича, що обмежує їхню здатність пра-

цювати на суспільне благо, проводячи критичний аналіз. Їхня робота, зокрема щорічний аналіз конкурентоспроможності регіонів України, дебати та публічні лекції, безумовно, спрямована на досягнення гідних цілей. Проте, зв'язок цих груп із бізнесом також підриває якість і обмежує сферу їхнього аналізу, котрий часто зосереджується на технічних аспектах політики, а від більш «архітектурних» питань (на кшталт корупції та захисту приватної власності) відмакується через острах наслідків для своїх меценатів. Оскільки ці групи розглядаються як механізми зв'язків із громадськістю, що обслуговують режим, то донорські організації та активісти громадянського суспільства, з якими ми розмовляли, ставляться до них зверхньо та з недовірою.

Опитування, проведене КМІС (2012) на замовлення проекту UNITER, дає уявлення про те, якими потенційні користувачі продукції українських аналітичних центрів бачать найкращі способи збільшення соціальної цінності цих організацій. **Виокремлюються три тісно взаємопов'язані рекомендації: підвищити значущість і помітність аналітичних центрів у ЗМІ, покращити якість аналітичних матеріалів та їх подання, охопити нові аудиторії шляхом співробітництва з регіональними/місцевими НУО.** Ці рекомендації, перш за все, вказують на наявні слабкі сторони молоді галузі аналітичних центрів і на недоліки методів роботи донорів. Навряд чи є велика цінність у тому, щоб підтримувати аналітичні центри грантами на «дослідницькі проекти», які практично за визначенням призводять до створення продукції, що не відповідає потребам, – великого і нудного звіту, який погано написаний, рідко подається вчасно і нечасто буває доречним, який непридатний для використання засобами масової інформації та широкою громадськістю й тому швидко забувається.

% по вибірці загалом

ВАЖЛИВІ КРИТЕРІЇ ДОВІРИ ДО МАТЕРІАЛІВ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ



¹⁷ Головним державним аналітичним центром України є Національний інститут стратегічних досліджень: <http://www.niss.gov.ua/>.

¹⁸ БЕСТ став менш помітним з 2010 року, коли його керівник Ірина Акімова перейшла на роботу до президентської адміністрації..

¹⁹ Оскільки опитані нами аналітичні центри належали переважно до «незалежного» типу (тобто підтримуваного міжнародними донорами), то до нашої вибірки був включений тільки «Фонд ефективного управління».

ОСНОВНІ ПОСТАЧАЛЬНИКИ ПОСЛУГ З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Оскільки більшість постачальників послуг з аналізу політики²⁰ – в Україні та інших країнах – мають не один, а декілька мотивів і одночасно здійснюють не один, а декілька видів діяльності, то ми помістили всі досліджені організації у трикутний простір, де кожна вершина представляє одну з трьох функцій, які визначені вище у вступі та відповідають «ідеальним» типам: організації громадянського суспільства, що займаються діяльністю та адвокацією на місцях; аналітичні центри, котрі проводять дослідження для потреб державної політики; консультаційні центри, які надають професійні послуги для особистої вигоди.

Як свідчить подана нижче діаграма, українські організації, здається, розповсюджені по всій національній мапі, не будучи прихильниками якоїсь конкретної моделі. Ясно, однак, що дуже небагато організацій у нашій вибірці можна віднести до «чистого» типу, тобто до тих, що спеціалізуються на виконанні тільки однієї функції. Більшість організацій поєднують, хоча й у різних співвідношеннях, аналітичні та інформаційно-просвітницькі функції. Майже всі намагаються заробляти гроші шляхом надання професійних послуг будь-якому зацікавленому покупцеві.

Певною мірою цей результат обумовлений формуванням вибірки. За структурою практично дуже небагато організацій у нашій вибірці належать до аналітичних центрів «чистого» типу. Більшість організацій, особливо поза межами Києва, це групи громадянського суспільства, що мають на меті виконан-

ня моніторингових або аналітичних функцій. Багато організацій краще за все охарактеризувати як неприбуткові підрозділи професійних консультаційних компаній, спеціалізованих фірм із зв'язків із громадськістю або юридичних фірм. У той же час відсутність функціональної і тематичної спеціалізації навіть серед аналітичних центрів у нашій вибірці є симптоматичною для вимушеної або свідомої диверсифікації моделі однопродуктової фірми з характерним для неї високим рівнем ризику. Ця тенденція якнайкраще пояснюється невеликим обсягом українського ринку досліджень з аналізу політики. Враховуючи відсутність стабільної зацікавленості донорів/клієнтів у таких дослідженнях (не кажучи вже про дослідження з аналізу політики на конкретну тему!) та брак фінансування на них, організації максимально збільшують свої шанси на виживання, наважуючись на такі слабко пов'язані між собою види діяльності, як навчання, політичні опитування та маркетингові дослідження, забезпечення консультацій та зустрічей із зацікавленими сторонами, надання юридичних консультацій, послуги з підготовки пропозицій тощо. В Одесі та Донецьку ми стикнулися з рядом випадків, де з такої тактики диверсифікації намагаються «вичавити» все можливе, створюючи багато юридичних осіб. Декілька ОГС контролюють друзі або члени однієї сім'ї, спільно використовуючи приміщення та мережі фахівців, через що організаційні межі та кола повноважень є розмитими.

Ця картина набуває більших відтінків, коли така

ТИПОЛОГІЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА/АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ: УКРАЇНА В ЦІЛОМУ (58 ОРГАНІЗАЦІЙ)



²⁰ Хоча у нашій оцінці ми намагалися охопити якомога більше основних постачальників послуг з аналізу політики, цю вибірку не слід сприймати як повністю репрезентативну. Більш широкий огляд методології, за якою були зроблені висновки, подані в цій главі, наведений у Додатку 1 наприкінці цього звіту. Зазначимо, що хоча дослідники, які підготували цей звіт, працювали з однаковим набором визначень, класифікуючи різні типи організацій, отримана в результаті типологія зрештою ґрунтується на суб'єктивних враженнях від згаданих організацій.

сама типологія застосовується на субнаціональному рівні. Відсутність спеціалізації є характерною рисою більшості українських аналітичних центрів і ОГС, незалежно від місця їхнього розташування. Проте, існують важливі відмінності між столицею та іншими територіями. Аналітичний («розмовий») компонент є найсильнішим у Києві, тоді як регіональні організації загалом тяжіють до різноманітних функцій ОГС та бізнесових/професійних функцій. Поширеними напрямками спеціалізації у регіонах є права людини та місцева демократія; класичні приклади – регіональні відділення Комітету виборців України, організації «Мама-86» і Асоціації сприяння самоорганізації населення. Хоча деякі регіональні ОГС подають себе як «аналітичні центри», більшість із них не мають власних спроможностей для проведення серйозної аналітичної роботи. Деякі навіть не розрізняють діяльність із моніторингу і дослідження з аналізу політики.

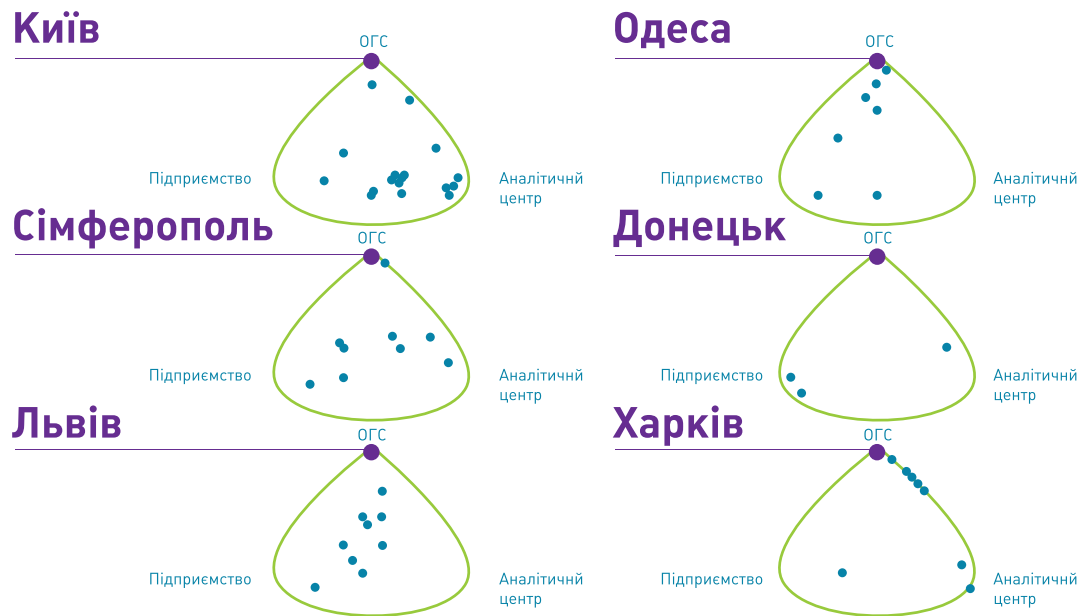
З іншого боку, київські аналітичні центри відносно задоволені наданням комерційних професійних послуг і виконанням аналітичних функцій, залишаючи іншим проблеми адвокати та масової роботи на місцях. «Аналітичний [«thinking»] компонент сильний», зауважує один із донорів, згадуючи провідні київські аналітичні центри, «трохи надто академічний, надто відірваний від реального світу, але сильний». «Дієвий» [“tanking”] компонент, тобто адвокати, залишається слабким.

Замість стислих, легких для засвоєння резюме аналітичні центри, як правило, продукують моно-

графії, розтягнуті звіти та презентації. Класичні приклади – це посібники, опубліковані Центром політико-правових реформ. У цьому сенсі академічний характер таких продуктів не обов'язково вказує на їхню методологічну витриманість, а радше на схильність до багатослівного писання і закрученої аргументації. Брак інтересу до адвокати та досвіду в цій сфері впливає на те, як авторитетні аналітичні центри співпрацюють і спілкуються. За словами одного донора, переважає підхід «усі начальники, а працювати нікому». Як приклад, цей донор згадав проект закону про доступ до публічної інформації, де «замість того, щоб виробити узгоджену відповідь, спільнота аналітичних центрів відреагувала п'ятьма різними пропозиціями». Уряд зазвичай першим починає плоди такої какофонії думок, узагалі відмахуючись від будь-яких критичних зауважень.

У наступні роки ця дихотомія місцевих і національних аналітичних центрів, імовірно, зменшиться, оскільки багато з більш визначних національних організацій повідомляють про тиск, спрямований на забезпечення їх реорганізації на основі покращення комунікації та адвокати, партнерства і інформаційно-просвітницької діяльності через охоплення нових аудиторій у регіонах, віддалених від столиці. Деякі з них не зможуть забезпечити диверсифікації і зникнуть. Проте, **успішно реформовані національні аналітичні центри, ймовірно, мігруватимуть до центру вищезгаданого трикутного простору, набуваючи необхідних функцій, характерних для ОГС і бізнесу.**

ТИПОЛОГІЯ ОГС І АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ: ВИБІРКА МІСТ УКРАЇНИ



ПЕРШ НІЖ ПОРИНУТИ У РОЗГЛЯД КОНКРЕТНИХ СИТУАЦІЙ, ДОРЕЧНО ВИКЛАСТИ ЧОТИРИ ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ. МИ ПРОПОНУЄМО, ЩОБ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ:

розширили сферу свого спілкування поза межі нинішніх епістемічних спільнот і «коридорів влади». З цією метою аналітичні центри повинні підходити до всього цього починання не як до тягаря, а як до можливості побачити, як можна охопити раніше незадіяні аудиторії, які види продуктів можуть бути їм потрібні та, що найбільш важливо, яким чином охоплення цих груп може вписатися до загальної політичної програми аналітичного центра. Щоб знати останнє і мати змогу виходити за рамки конкретних проектів у комунікаційній політиці, аналітичним центрам потрібно визначити, як вони в цілому уявляють зміни в цій галузі, які конкретні кроки слід здійснити для забезпечення цих змін і яку роль у цьому процесі може виконувати комунікація. У цьому відношенні аналітичним центрам слід за допомогою наявного донорського фінансування забезпечувати професійне навчання свого персоналу й залучати професійну допомогу, щоб набувати практичного досвіду у сфері комунікації, систематизувати свої підходи до конкретних інструментів і сформулювати власну думку щодо ролі комунікації в загальній адвокати-діяльності у сфері вироблення політики;

запровадили та інтегрували численні зовнішні та внутрішні механізми контролю якості. Такі заходи слід реалізовувати не тільки на етапі публікування кінцевих продуктів, а й також під час досліджень на місцях і написання матеріалів. Аналітичні центри повинні забезпечити, щоб рецензенти мали достатній рівень незалежності аби висловлювати відверті думки. Якщо можливо, на ранніх етапах запровадження практики перевірки якості слід проводити анонімні огляди. Аналітичним центрам треба наполягати на тому, щоб донори у кошторисах конкретних дослідницьких проектів передбачали витрати на перевірку якості;

розширили та диверсифікували свої внутрішні структури управління. Хоча ця рекомендація може здатися дивною, її реалізація допомогла б організаціям покращити свої результати у попередніх двох аспектах. Як зазначено у цьому звіті, багато українських груп, коли заходить розмова про внутрішню реформу, страждають вузьким мисленням, при цьому така група прихильників займається самовихвалюванням. У минулому аналітичні центри розглядали виконавчі та дорадчі ради/правління як прикрий перешкоду, нав'язану західними донорами. Проте, запрошення фахівців аналітичних центрів сусідніх країн Центральної та Східної Європи до участі в роботі органів внутрішнього управління надало б унікальну можливість ознайомитися з їхнім досвідом шляхом неформального і постійного обміну інформацією. Це дало б аналітичним центрам змогу подивитися на дослідження, комунікацію та адвокати свіжим поглядом, піддати сумніву раніше недоторкані припущення і попросити допомоги. Залучення колег із зарубіжних аналітичних центрів забезпечило б більшу неупередженість, тому що вони не конкурують на цьому ж ринку за фінансування. Аналітичним центрам не слід нехтувати і залученням українських професіоналів, які залишили країну після набуття незалежності, але, можливо, готові зробити свій внесок до вітчизняної політичної сфери;

виробили чіткі плани на майбутнє щодо донорського фінансування. Перша частина цього завдання полягає у забезпеченні здатності розглядати конкретні гранти через ширшу призму місії організації. Друга частина вимагає проведення відвертої оцінки сильних і слабких сторін організації та звернення по конкретну донорську допомогу щодо них.

IV. КОНКРЕТНА СИТУАЦІЯ В РЕГІОНАХ

Рішення глибше розглянути стан аналітичної сфери в регіонах умотивоване переконанням у тому, що, оскільки владна вертикаль костеніє у столиці, українські регіони слід залучити до політичного дискурсу, щоб стимулювати зміни у напрямі знизу вгору. Хоча було зроблено спробу охопити у вибірці різні частини країни, вона жодним чином не є репрезентативною. Ми вважаємо, що донорам потрібно провести аналогічне вивчення інших регіонів, перш ніж вони «регіоналізують» свою підтримку.

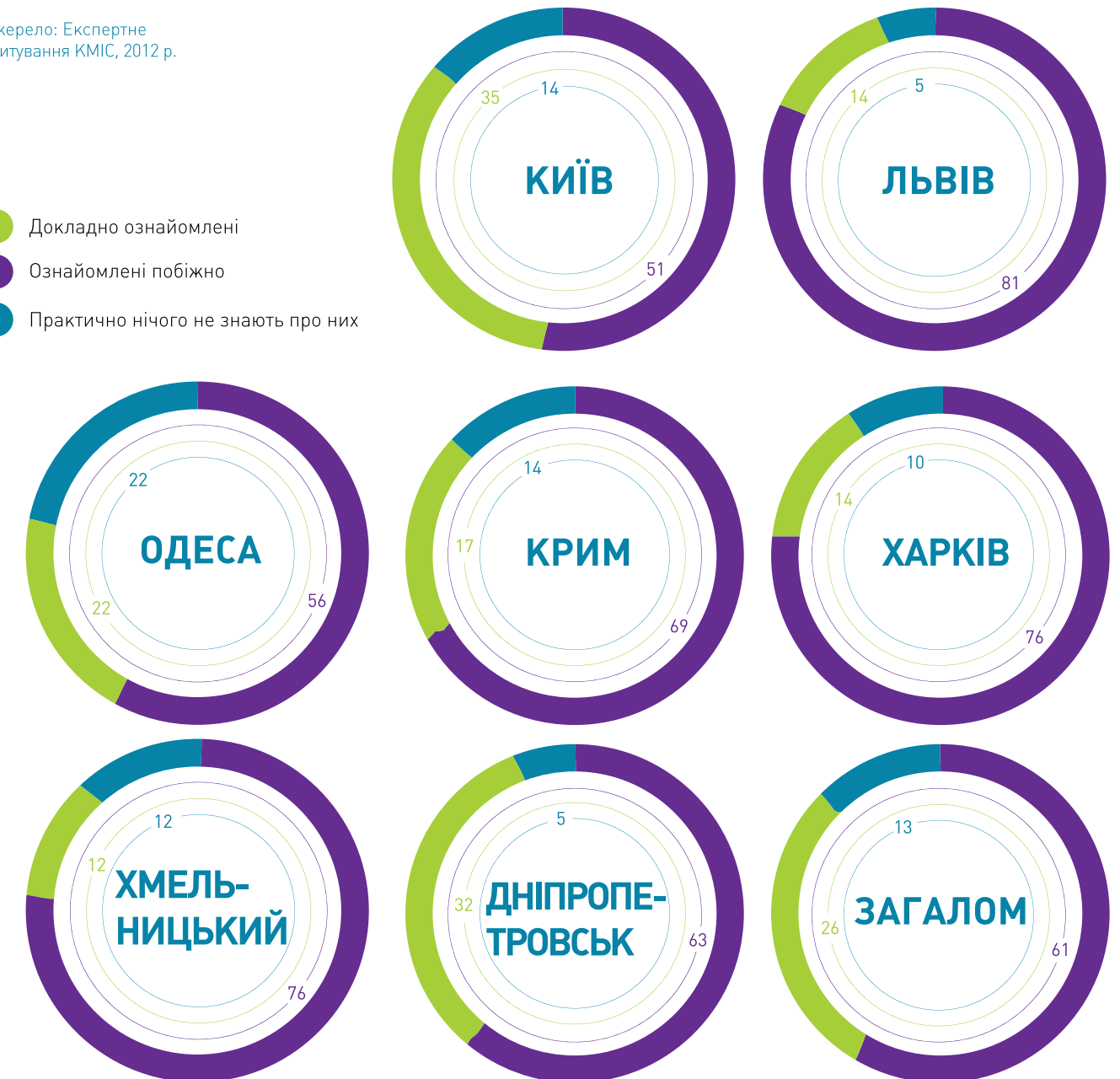
Регіональним організаціям, що бажають виконувати функцію аналітичного центру, довелося би спеціалізуватися й набути відповідних навичок і досвіду, можливо, в партнерстві з київськими організаціями. Цей процес навряд чи буде одноманітним у масштабі країни. Деякі регіони йтимуть на чолі, а інші, можливо, трохи відставатимуть. Щоб зрозуміти темпи цього переходу, дуже важливо врахувати інші змінні, такі як соціально-економічний розвиток регіонів, їхня історико-культурна спадщина та місцеве політичне й громадянське середовище. Враховуючи розмір країни, у нашій оцінці розглянуті тільки п'ять регіонів.

НАСКІЛЬКИ ЕКСПЕРТИ ОЗНАЙОМЛЕНІ ІЗ ДІЯЛЬНІСТЮ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ (НАЦ) В УКРАЇНІ?

% по місту

Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

- Докладно ознайомлені
- Ознайомлені побіжно
- Практично нічого не знають про них



1.

СИТУАЦІЯ В ДОНЕЦЬКУ

Донецьк – п'яте за величиною місто України та головна політична опора Партії регіонів. Віктор Янукович працював губернатором Донецької області з 1997 до 2002 р. У Донецьку також розташована штаб-квартира компанії Ріната Ахметова «Систем Кепітал Менеджмент» (СКМ), провідної фінансово-промислової групи України. Область голосувала за Партію регіонів на всіх останніх виборах і не вважається «театром бойових дій», що означає, що інші політичні суперники приділяють їй менше уваги. Це – істотна перешкода для незалежних організацій з проведення опитувань населення і ОГС, тому що, принаймні у передвиборчі періоди, брак уваги трансформується у брак фінансування.

Декілька розташованих у Донецьку університетів утворюють потужний академічний агломерат, до якого належать, зокрема, Донецький національний технічний університет і Донецький національний університет. Учені, які працюють у цих навчальних закладах, беруть участь у житті НУО через їхні науково-дослідницькі та освітні центри, співробітництво з іншими групами громадянського суспільства, такими як Донецький комітет виборців, а також через друковані та електронні ЗМІ як «голови, котрі говорять». Студенти з готовністю беруть участь в дослідженнях у якості опитувачів та виконують інші завдання НУО, набуваючи досвіду практичної роботи на місцях.

Незважаючи на наявний людський капітал, місцеві аналітичні організації, такі як Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу, Центр політичних досліджень та Вища школа економіки та менеджменту Донецького національного технічного університету, краще за все назвати розпливчастими мережами приватних осіб, основне місце роботи яких – один із місцевих університетів. У цих організацій немає постійного штату і (або) офісних приміщень, вони не присутні в Інтернеті й не видають регулярних публікацій. Вони «існують» як ефемерні установи від проекту до проекту, а їхні лідери викладають, виступають у місцевих ЗМІ і слугують експертами в проектах, впроваджуваних іншими місцевими або національними організаціями.

У місцевому середовищі ОГС переважають організації, що спеціалізуються на моніторингу (ЗМІ, політичних пріоритетів, передвиборчих обіцянок) і на широкому колі організаційних функцій, таких як проведення прес-конференцій, адвокаті-кампаній, консультацій із зацікавленими сторонами, загальних зборів колективів тощо. Найбільш активною серед цих організацій є Донецький комітет виборців, який, як здається, має дуже добрі зв'язки з місцевою

владою, донорською спільнотою та ЗМІ.

Такий стан справ є незадовільним, тому що незалежні місцеві експертизи з різних сфер політики, як загальновідомо, не включені до поточних обговорень у таких сферах, як економічна стратегія, система охорони здоров'я, розподіл фіскальних і політичних обов'язків між Донецькою міською та обласною владою, реформа системи товариств співвласників житлових будинків та інші нагальні місцеві проблеми. Разом із тим, міська влада у принципі відкрита для співробітництва (у департаменті зовнішніх зв'язків міської ради працює колишній активіст із спільноти НУО), місцеве інтелектуальне середовище відносно багате на таланти, а місцеві ЗМІ доволі незалежні. Наприклад, як здається, газета «Донецькі новини» відчула смак до засудження місцевої влади та з готовністю публікує будь-які критичні матеріали – як конструктивні, так і не дуже.²¹

2.

СИТУАЦІЯ У ЛЬВОВІ

Історично найбільш космополітичне та етнічно змішане місто України, Львів був особливо важливим для самовизначення України у 19-му та 20-му сторіччях. Місто знаходилося у серці національного визвольного руху, відіграло головну роль у розвитку українського мистецтва й літератури, стало місцем зародження і головним осередком багатьох суспільних рухів – наприклад, Народного Руху України (1986-1994), руху «Україна без Кучми» (2001-2002), Помаранчевої революції (2004).

Найважливішими галузями економіки у Львові є міжнародна торгівля, сільське господарство, туризм і сфера послуг. Місто – одне з кращих туристичних місць в Україні для європейців. Сьогодні Львів вважають другим містом України в політичному та інтелектуальному аспектах.

Як і Донецька область, Львівська область не є театром політичних бойових дій. Проте, вона є оплотом прозахідних і проєвропейських опозиційних партій, таких як «Об'єднана опозиція «Батьківщина»», а віднедавна – правої партії «Свобода». Через символічну важливість Львова і адміністрація Кучми, і адміністрація Януковича, якщо й підтримували проекти регіонального розвитку в Львівській області, то меншою мірою, ніж у східних областях (їхній головній політичній опорі). Хоча приплив неформальних державних коштів до Львівської області є невеликим, вони принаймні спрямовуються до області не в такий спосіб, як у Донецький регіон – Львову надається серйозне політичне значення на національному рівні, й тут розташована велика і зростаюча кількість аналітичних центрів.

Місцеві аналітичні центри залучають експертів і тематичні ідеї із широких кіл літературної та мистецької інтелігенції, що надає цьому секторові особливого динамізму. Спектр типів організацій у Львові вельми значний, але можна визначити три основні групи. Перша група складається з громадських організацій, таких як часопис «І», що мають місцевий або культурний напрям. Друга група складається з аналітичних центрів, таких як Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», які зосереджують свою діяльність на екологічній, міграційній, освітній та медичній політиці. Нарешті, є приватні консультативні фірми, наприклад «Промова», які мають експертні спроможності, але не джерела фінансування для того, щоб виступати в ролі аналітичних центрів, орієнтованих на питання державної політики.

У цього широкого спектра аналітичних центрів Львова є три головні сильні сторони. По-перше, це майже неперевершений людський капітал і рівень

компетентності, за якими Львів поступається, мабуть, тільки Києву. Такі професійні організації, як «Промова», Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» та «Центр освітньої політики», можуть конкурувати не лише на національному рівні, а й із центрами-конкурентами в інших країнах ЦСЄ.

Друга сильна сторона – частковий збіг та щільність експертних мереж (стратегічних, наукових, культурних, політичних, мереж місцевих/регіональних підприємств). Такі сильні зв'язки з різними секторами та всередині них сприяють співробітництву на всіх рівнях: від круглих столів для проведення мозкових штурмів до підготовки й розповсюдження підсумкових документів. Отже, як зазначалося в декількох бесідах, львівські аналітичні центри можуть розраховувати на натуральну та експертну підтримку на місцевому рівні, завдяки чому ймовірність успішного виконання і поширення їхніх проектів підвищується. Унікальний факт для України: місцеві підприємства підтримали деякі публікації та проектні ініціативи. Це пояснюється тим, що власники львівських підприємств вважають себе зацікавленими сторонами й частиною місцевої інтелігентної еліти. Деякі з них навіть брали участь у культурних ініціативах із проведення круглих столів, таких як «Унівська група».

По-третє, географічна близькість до ЄС і стратегічне значення Львова у Європейській політиці сусідства та Шенгенській політиці полегшують співробітництво львівських аналітичних центрів з агенціями, громадськими організаціями й аналітичними центрами сусідніх держав.

Головна слабка сторона львівських аналітичних центрів – відсутність довготермінової структурної підтримки. Хоча на рівні конкретних проектів місцеві аналітичні центри дають такі самі або навіть кращі результати, ніж київські центри, вони не мають стабільної підтримки від державних відомств як спонсорів їхньої продукції. Таким чином, вони залежать від розрізненого і переривчастого фінансування з боку іноземних донорів, таких як OSF, SIDA та AMP США (USAID).

²¹ <http://donetsk.dn.ua>

3.

СИТУАЦІЯ В ОДЕСІ

Одеса, разом із розташованим поблизу портом Іллічівськ, є важливим морським і залізничним транспортним вузлом, з'єднуючи Україну з Європою та рештою світу. Її економіка залежить від Одеського порту (найбільшого у СРСР та незалежній Україні), який має великі потужності з перевалки та зберігання нафти й газу, навантажувально-розвантажувальну зону й пасажирський порт. У місті розвинені такі галузі, як суднобудування, нафтопереробка, хімічна промисловість, металообробка і харчова промисловість.

Основною мовою, якою розмовляють у місті, залишається російська, навіть для етнічних українців, які наразі становлять понад 60 відсотків населення міста. Колись Одеса була знаменита своєю унікальною космополітичною атмосферою, етнічним розмаїттям, видатними досягненнями в мистецтві й науках і особливим почуттям гумору, але зараз від тієї Одеси лишилася тільки тінь. Зокрема, після Другої Світової війни та декількох хвиль еміграції, що розпочалася з 1970-х років, місто втратило більшість свого єврейського населення. Хоча деякі перлини місцевої архітектури, такі як Оперний театр, в останні роки були відремонтовані, для відновлення занепакої інфраструктури міста та історичних вапнякових будинків знадобилися б багатомільярдні доларові інвестиції.

Вибірка груп, опитаних в Одесі та сусідньому Миколаєві й Миколаївській області, складалася майже виключно з організацій, які займаються питаннями місцевої демократії та захисту прав людини. Ці групи утворюють щільний кластер організацій, підтримуваних, зокрема, Міжнародним фондом «Відродження». Лідери цих груп безперервно перегруповуються для роботи з численними НУО, які мають схожі мандати й ведуть схожу діяльність. Те, що багато з цих НУО користуються послугами одного й того самого персоналу (переважно позаштатних працівників) і навіть одними й тими самими фізичними приміщеннями, ще більше розмиває формальні й неформальні організаційні межі у цьому кластері. Такий вид «розщеплення особистості» обумовлений, очевидно, політикою донорів, які «розбризкують» невеликі суми грошей на велику кількість юридичних осіб/організацій. Таким чином, численні юридичні особи, якими керують одні й ті самі фізичні особи, можуть подвоювати або потроювати суму фінансування, отримувану ними з одного джерела.

Місцеві НУО не є аналітичними центрами у класичному розумінні. Вони створюють дуже мало, а їх

продукт навряд чи має аналітичну або дослідницьку цінність. Найкраще за все буде назвати їх ресурсними центрами, які претендують на те, щоб діяти в інтересах місцевих громад. Наприклад, організація «Мама-86» виникла в результаті громадянського протесту на общинному рівні, а всі інші організації були створені колишніми членами міських рад або муніципальними посадовцями середнього рівня з Одеси, Миколаєва та Вознесенська. Тематично всі вони спрямовують свою діяльність на три пакети питань: місцеві проблеми (реформа системи об'єднань співвласників жилих будинків, екологічні проблеми), моніторинг виборів і передвиборчих обіцянок, робота в якості юридичних консультацій.

Принаймні у принципі місцеві НУО здатні охопити широку громадськість через телебачення і друковані ЗМІ, яких багато і які є відносно вільними. Деякі НУО видають власні газети, такі як «Виборчком» Одеського комітету виборців, і ведуть популярні веб-сайти.

При цьому наші співрозмовники, як здається, мали дуже незначний інтерес і (або) здатність до участі в політичних дискусіях більш високого рівня стосовно, приміром, стратегії регіонального розвитку, планування і виконання бюджету, соціально-економічної політики тощо. Хоча в ряді випадків НУО змогли надати міським радам рекомендації з різних питань, таких як реформа системи об'єднань співвласників жилих будинків, опитані описували міські та обласні органи влади від Партії регіонів як своєкорисливі, корумповані й незацікавлені в суспільному благові. Це дає мало надій на змістовний політичний діалог із місцевими політиками й громадянським суспільством.

4.

СИТУАЦІЯ У ХАРКОВІ

Харків, розташований у північно-східній частині країни, протягом короткого періоду часу (1919-1934 рр.) був першою столицею Української Радянської Соціалістичної Республіки. Це місто, де знаходиться багато університетів і промислових гігантів, зокрема «Турбоатом» і «Електроважмаш», завжди відрізнялося такими рисами, як сильний інтелект і незалежність. Географічна близькість до Росії та історичні тісні зв'язки з нею визначили місцеву політичну перевагу Партії регіонів. Влада цієї партії стала палкою з двома кінцями. З одного боку, регіон і особливо місто Харків отримали значні інвестиції у місцеву інфраструктуру в рамках підготовки до чемпіонату Європи з футболу 2012 року. З іншого боку, місцевий політично-громадський простір, де лунало багато незалежних голосів, особливо у ЗМІ, замовк і припинив бути в центрі подій.

Якщо казати про пропозицію досліджень з аналізу політики в Харкові, то чистих аналітичних центрів тут немає. Більшість груп – це громадянські організації, що займаються дослідженнями з аналізу політики та адвокати-діяльністю. Інтенсивність цієї діяльності залежить від кадрових ресурсів та зацікавленості. Функція активіста переважає над функцією аналітика. Це трансформується у схильність до роботи на короткострокову перспективу, до реагування на незначні проблеми, а часто – до ігнорування знакових політичних баталій. Багато з наших співрозмовників не розрізняли моніторинг і дослідження з аналізу політики, тому ці дві сфери, ймовірно, тісно переплітаються у написаних матеріалах і адвокати-діяльності.

Це робить завдання привернення уваги суб'єктів прийняття рішень набагато складнішим. Політиків не цікавлять детальні звіти про результати моніторингу, які вони вважають інструментом, що дає громадянському суспільству змогу безплатно їх критикувати. Ті небагато посадовців, з якими ми говорили, хотіли б отримати дуже конкретні рішення дуже технічних проблем. Така байдужість до ширшого погляду або до необхідності мислити не за принципом «тут і зараз» відверто дивує. Вона може бути мотивована стисненням політичного простору в Україні, де місцеві посадовці розглядають дедалі меншу кількість сфер як такі, до яких можна наважуватися втручатися без санкції Києва. Не унікальним для Харкова є те, що суб'єкти прийняття рішень очікують, що до них звертатимуться й пропонуватимуть рішення, замість того, щоб подивитися, що пропонується поза межами державних науково-дослідницьких установ.

Наші бесіди також показали, що будь-яке покращення стандартів якості повинно починатися в Києві, потім охоплювати регіональних «гігантів» (таких як Харківська правозахисна група) і лише після цього доходити до решти. Харківські групи дивляться на своїх київських колег з пієтетом як до законодавців тенденцій. Взаємодія з засобами масової інформації йде важко, і це заслуговує на серйозні докори. Громадянські групи не розуміють, у якому форматі та оформленні слід представляти свої висновки. Лише небагато з них готові пояснювати місцевим ЗМІ, як працювати з аналізом політики. Це прикро, тому що конкуренція за ефірний час тут менш жорстка, ніж у Києві, оскільки багатьом місцевим ЗМІ необхідно заповнювати свою сітку мовлення матеріалами. Якщо б у НУО був цікавий контент у сфері політики, вони могли б мати шанс заповнити цей вакуум.

СИТУАЦІЯ У КРИМУ

Крим має особливий статус і відіграє особливу роль в українській політиці. Його було передано Українській Радянській Соціалістичній Республіці у 1954 році. Хоча адміністративно півострів є частиною України, він користувався специфічним статусом як головний туристичний регіон Радянського Союзу і база радянського Чорноморського флоту. Таким чином, він ніколи повністю не інтегрувався з материковою Україною. З 1989 року кримські татари, які наприкінці Другої Світової війни були за наказом Сталіна депортовані, отримали дозвіл на повернення. У 1991 році Верховна Рада УРСР надала Криму автономного статусу, який до середини 1990-х років практично втратив своє значення. Після розпаду СРСР півострів став політично чутливою точкою. Київська влада щосили намагалася стримувати відцентрові тенденції, тоді як Росія рішуче прагнула зберегти свій вплив, розширюючи права щодо базування свого флоту й запобігаючи нібито наявній дискримінації етнічних росіян і російськомовних громадян. Після повернення із заслання кримські татари стали активною громадою із власним баченням майбутнього розвитку Криму й вимогами щодо виправлення історичної несправедливості.

Кримська політична сцена відображає надзвичайну політичну поляризацію на півострові в цілому. Як кажуть, експерти групуються навколо конкретних етнічних і політичних спільнот. Брак широко підтримуваних професійних стандартів відіграє згубну роль у живленні наявного в Криму розділу. Висновки про якість аналізу, як правило, робляться на основі належності певного автора до тієї чи іншої групи. Як наслідок, декілька аналітиків поскаржилися на те, що дискусії відбуваються тільки у межах груп однодумців, і політичні пропозиції не піддаються такому потрібному критичному, але конструктивному розглядові. «Те, що ми маємо тут», – сказав один громадянський активіст, – «це аналіз на основі політичних симпатій, а не політології».

Інша скарга стосується провінціалізму як місцевої спільноти експертів, так і місцевих підприємців, який призводить до відсутності попиту на аналітичну роботу. У сфері аналізу господарської діяльності місцеві організації конкурують із київськими консалтинговими компаніями, котрі завдяки впізнаваності назви витісняють потенційних місцевих постачальників. Серед позитивних моментів можна зазначити, що місцевий університет має сильні традиції, започатковані завдяки міграції провідних російських науковців до Криму під час Громадянської війни.

Місцеві експерти розділені рядом інших чинників,

які виявилось складно подолати. Один із них – вік. Як відверто визнав один посадовець, аналітиків віком від 35 до 45 років небагато. Більшість або надто недосвідчені, або дуже зрілі. Молодші аналітики кажуть, що їхні старші колеги прагнуть зберегти свою монополію на те, щоб бути єдиними експертами з питань Криму, підтримуючи «закриті» відносини з київськими аналітичними центрами. Місцева аналітична спільнота в цілому зазнає труднощів у спробах налагодити зв'язки з місцевими суб'єктами прийняття рішень, які здебільшого є вихідцями з «комсомольського» покоління і яким зараз далеко за сорок або трохи за п'ятдесят.

Нещодавні спроби донорів заохотити дослідження з аналізу політики в Криму виявили ще одну цікаву лінію розділу між фахівцями загального профілю та експертами з конкретних питань. Останні вважають: хоча економічні та політичні проблеми Криму утворюють заплутаний вузол, найкраще за все їх вирішувати шляхом проведення досліджень з конкретних питань стосовно бідності й соціальної та етнічної напруженості. Перші відчують себе поза грою і наполягають, що без знайдення рішень комплексних проблем такі «спеціалізовані» дослідження не матимуть реального впливу. Ця дискусія набула настільки палкого, особистого і роз'єднувального характеру, що через неї був скасований принаймні один конкурс на донорські кошти.

Проте, не все так похмуро й песимістично в місцевій політико-аналітичній спільноті. Одна ініціатива – «Кримський політичний діалог» – виділяється як варта уваги спроба подолати посталі розбіжності та забезпечити цивілізовану дискусію з питань політики. Нове покоління дослідників виглядає захопленим і рішуче налаштованим звільнитися від обмежувальних ідеологічних рамок минулого.

Офіційний попит на дослідження з аналізу політики є слабким як у Криму, так і в інших регіонах України. Як кажуть місцеві аналітики, найближче вони підійшли до впливу на місцевий процес прийняття рішень у період, коли місцеву адміністрацію очолював нині покійний Василь Джарти, який створив експертну раду й за допомогою цього органу звертався до аналітиків за рекомендаціями (й частково приймав їх). Рада працювала ефективно, тому що Джарти довіряв думці двох маститих фахівців, які відповідали за роботу над кількома політичними питаннями. Оцінки сприйнятливості чинної влади до рекомендацій з вироблення політики різняться. Місцеві аналітики вважають, що інтересу до того, що їм доводиться казати, немає, тому що нове керівництво турбується тільки про те, щоб

діяти синхронно зі своїми київськими босами. Вони наполягають, що рішення приймаються «у донецькому стилі» – швидкому та брудному. Працівник регіональної адміністрації заперечує наявність великого попиту на «неполітичні сценарії розвитку Криму» і заявляє, що «найвища ланка влади наразі відкрита для слухання». Посадовці кажуть, що НУО люблять роздувати проблеми, щоб забезпечити отримання іноземних грантів, а практичних рішень не пропонують.

Стратегія регіонального розвитку Криму ілюструє проблему знайдення правильного режиму взаємодії між політико-аналітичною спільнотою та місцевою владою. Органи влади люблять зазначати, що вони втілюють б внески місцевої аналітичної спільноти до цього документа. Кримські аналітики відповідають, що стратегія зосереджена виключно на економічних проблемах і цілеспрямовано ігнорує людський вимір викликів, що постають перед півостровом. Ігноруючи особливі обставини Криму та прирівнюючи його статус до звичайної області України, де економічний розвиток є ключем до вирішення всіх соціальних проблем, стратегія представляє саме той вид політичної короткозорості, що робить справжнє співробітництво важким.

Очевидно, що обидві сторони повинні вдатися до коректив задля налагодження змістовного діалогу. Кримський уряд має відмовитися від мислення за принципом «тут і зараз» і припинити розглядати аналітиків як слухняних надавачів «технічних» рішень. Місцевим аналітикам, у свою чергу, слід визнати обмеження будь-якої місцевої влади в жорстко централізованій системі України й розвивати відповідну технічну компетентність. Досвід, накопичений у рамках «Кримського політичного діалогу» і урядової експертної ради, можна було б використати для створення нейтрального форуму для зустрічей зацікавлених сторін, які мають протилежні погляди на майбутнє Криму. Діалог між протилежними таборами повинен бути цілеспрямованим і зосереджуватися, як «Унівська група», на виробленні стратегії етнічного, культурного, соціального, економічного і політичного розвитку півострова.

Медіа-процес у Криму є більш поляризованим, ніж у материковій Україні, й залишає небагато можливостей для нюансів у думках. За словами одного фахівця з галузі ЗМІ, гостей телевізійних програм часто спонукають до прийняття категоричної точки зору – «так» або «ні». ЗМІ також коригують свою політику з огляду на втому глядачів від політики. Дні Помаранчевої революції, коли мільйони «прилипали» до екранів телевізорів і переглядали нескінченні політичні дебати, минули. Люди хочуть чути про проблеми, що впливають на їхнє повсякденне життя: як покращити систему житлових субсидій або модернізувати галузь туризму.

Як зазначив місцевий експерт, іноземні донори почали приділяти більшу увагу півострову після 2008 року – чи то внаслідок серпневої війни між Грузією та Росією (яка висунула на передній план важливість чорноморського басейну), чи то з якоїсь нової примхи. Не дивно, що багато донорів зрозуміли: Крим –

проблемне середовище. Як деякі з них дізналися через гіркий досвід, щільно переплетене павутиння етнічних і політичних зв'язків та суперництва у лояльності – справжнє мінне поле. Наявна поляризація у політико-аналітичній спільноті та у суспільстві в цілому й незбіг очікувань авторів і користувачів досліджень з аналізу політики підкреслюють, що рухатися вперед треба з обережністю.

Перш ніж завершити наше обговорення п'яти проаналізованих регіонів, необхідно навести декілька зауважень. По-перше, **схожі риси регіонів, як виявляється, переважають їхні відмінності**. Будь-де поза межами Києва аналітичні організації або організації, що прагнуть виконувати аналітичну функцію, борються за виживання у набагато більш посушливому фінансовому кліматі, ніж у столиці. У більшості випадків вони майже не знаходять підтримки з боку місцевих підприємств. Вивчення попиту на дослідження з аналізу політики в багатьох місцях часто зводиться до вимірювання того, наскільки низьким він може бути.

По-друге, згадані відмінності можуть впливати на короткострокову траєкторію сфери досліджень з аналізу політики в конкретних регіонах. У середовищах із жвавішим громадянським життям, таких як Львів, імовірно, політико-аналітичний сектор буде стабільнішим. **Те, де ви знаходитеся географічно, неминуче впливає на те, хто ви й як далеко ви можете вийти за рамки звичного задля впровадження змін**. Наприклад, плести проти загальної течії пасивності та консерватизму в Харкові важче, навіть за наявності солідного освітнього і промислового потенціалу. Ситуація у Криму показує, що, хоча історія не обов'язково визначає долю, вона безперечно може стати каменем спотикання для створення здорового політичного процесу. З іншого боку, Одеса – наочний приклад того, як без інвестицій у людський потенціал славетне минуле не завжди трансформується в успішне теперішнє.

По-третє, рецепти успішної протидії таким глибоким розбіжностям виглядають схожими для всієї країни. **Групи повинні тісніше інтегруватися у місцеве середовище й налагоджувати глибше партнерство із своїми колегами з Києва та з-за кордону. Їм потрібно буде стати майстрами на всі руки не лише за сферою діяльності (дослідження, моніторинг, судові процеси), а й за видом компетентності та навичок, що їх вони набувають (як загальних, так і технічних/проблемно-орієнтованих)**. Як і столичні аналітичні центри, у вимірюванні свого впливу вони повинні почати мислити не тільки такими категоріями, як графіки освоєння грантів, а розглядати, чого саме вони хотіли б досягти із часом. Звичайно, коли багато організацій існують на межі виживання, сказати легше, ніж зробити. Проте, донори також можуть допомогти, якщо почнуть більш послідовно думати про те, як розбудувати аналітичну функцію субнаціональних груп.

V. МІЖНАРОДНІ ДОНОРИ, ЇХНІ НИНІШНІ СТРАТЕГІЇ ТА МАЙБУТНІ РОЛІ

У цьому розділі ми розглядаємо роль міжнародних донорів у розвитку сильного і конкурентного «ринку», який може звести разом постачальників і користувачів послуг з аналізу політики. Крім того, нас цікавить, як донори можуть допомогти у розвитку професійної спільноти – «гільдії» – місцевих постачальників послуг з аналізу політики в Україні та підтримати окремі аналітичні центри.

1.

РОЗВИТОК РИНКУ ДОСЛІДЖЕНЬ З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

В Україні ряд донорів підтримують дослідження з аналізу політики ще з часів набуття незалежності. Більшість цієї роботи традиційно виконується у рамках надання допомоги місцевому громадянському суспільству. Такий підхід виник природно, тому що у законодавстві не розрізняються НУО й аналітичні центри, а більшість дослідницьких організацій зареєстровані як некомерційні юридичні особи. Як зазначалося раніше, головним інструментом допомоги залишаються короткострокові гранти на тематичні проекти, хоча наразі деякі з найбільших донорів переходять до більш масштабної інституційної підтримки (за умови дотримання потенційними одержувачами грантів ряду вимог щодо підзвітності). Донори періодично намагалися створити широкі коаліції НУО задля забезпечення внутрішнього співробітництва у громадянському суспільстві та об'єднання громадянських груп і аналітичних центрів. Проте, оскільки обидві сторони часто дивляться одна на одну із заздністю та побоюванням, ці механізми так і не змогли забезпечити достатній власний імпульс для успішної роботи.

У підтриманні досліджень з аналізу політики західні донори традиційно зосереджували увагу на підвищенні якості пропозиції таких досліджень та адвокасі-діяльності. Логіка цього рішення була простою: «якщо ви зробите це, вони придуть». Інакше кажучи, якщо ключові суб'єкти прийняття рішень побачать корисні рекомендації з вироблення політики, вони почнуть використовувати їх. А використовуючи їх регулярно, вони придуть до розуміння корисності

незалежних аналітичних центрів і звертатимуться до них за рекомендаціями, коли іноземні донори підуть зі сцени. Пропозиція політики підживлювала б попит на політику. Оскільки це припущення не підтвердилося, **донорам потрібно розглянути ширший пакет заходів, спрямованих на всіх ключових акторів українського ринку досліджень з аналізу політики.** Перелік таких гравців починається, природно, з державних відомств усіх рівнів. Особливу увагу, однак, слід приділити засобам масової інформації та іншим організаціям і особам, які могли б узяти на себе роль поборників і посередників у галузі політики.

Більше того, **уряд не слід обов'язково розглядати як головний об'єкт безпосередніх зусиль з охоплення та комунікації з боку НУО і аналітичних центрів.** Якщо організація має ідею, котру вона хоче донести, існує багато непрямих способів передати та посилити її через «з'єднувачів», зокрема ЗМІ, політичні групи з подібними поглядами та організації громадянського суспільства, масові заходи тощо. «Передача» у цьому сенсі може вимагати безперервних зусиль, можливо з виходом за межі часу і переліку формальних результатів, установлених грантовими угодами з іноземними донорами.

На жаль, відсутність аналітичної спроможності для проведення придатних для використання досліджень в Україні сполучається з браком спроможності та готовності суб'єктів користуватися послугами незалежних політичних експертів. Як зазначалося вище, різні типи суб'єктів політики належать до різних мереж, говорять різними мовами, дотримуються

Частота використання матеріалів Неурядових Аналітичних Центрів експертами

Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

% по вибірці загалом



різних норм і отримують різні стимули. **Таким чином, український ринок досліджень з аналізу політики замкнений у «поганій» рівновазі низького попиту та низької пропозиції.**

Зміщення у бік кращої рівноваги високого попиту та високої пропозиції – це мета, котру нелегко реалізувати. Принаймні теоретично попит на корисні політичні ідеї та дослідження з аналізу політики можна було б генерувати та підтримувати у конкурентному демократичному середовищі, де політична влада залежить від здатності партій доносити конкурентні політичні ідеї. Хоча політична система і культура України потребує подальшого демократичного «утвердження», вони є достатньо плюралістичними для існування процесу взаємного залучення «мислителів», як організованих у аналітичні центри, так і ні, та інших суб'єктів політики. Це залучення могло б допомогти заповнити наявні прогалини у мові, внутрішніх мотиваціях і стимулах, що зрештою привело б до покращення комунікації й до формального та неформального співробітництва. Ці результати, у свою чергу, могли б викликати підвищення професійної мобільності між галуззю аналітичних центрів та іншими супутніми професіями, такими як журналістика, зв'язки з громадськістю та лобіювання, політика, державна служба.

Виклик для донорів, зацікавлених у підтриманні розвитку життєздатного ринку досліджень з аналізу політики, полягає в тому, як використовувати їхню здатність до мобілізації ресурсів і фінансові стимули для забезпечення такого процесу взаємного залучення. Хоча механіку сприяння цьому процесові мав би розробляти кожний донор, виходячи з мандату та ресурсів своєї організації, на особливу увагу заслуговують три загальні аспекти.

По-перше, донорам потрібно інтегрувати аспект аналізу політики, включивши його до всіх напрямів своєї програмної діяльності. Це – найкращий спосіб забезпечити, щоб взаємне залучення різноманітних акторів розвивалося органічно, а не створювалося б штучно для проектів, що їх донори вважають доречними. По-друге, донорам у своїх теоріях змін необхідно бути послідовними щодо визначення належного місця чи ролі для продуктів з аналізу політики. Це показало б серйозність наміру ключових суб'єктів прийняття рішень і запобігло б радикальним змінам у конкретних інструментах впливу. По-третє, донорам слід забезпечити, щоб їхня легітимність базувалася не тільки на грошах, що їх вони виділяють. Це може потребувати певного попереднього самопостереження та самокритичного аналізу джерел власного впливу. Хоча таке завдання виглядає складним, процес взаємного залучення, розпочавшись, підтримуватиме сам себе, рухаючи ринок до кращої рівноваги.

За умови наявності бажання залучати одне одного, дефіцит комунікації можна було б легко подолати за допомогою ознайомчих поїздок (включно з візитами до авторитетних західних аналітичних центрів), обміну фахівцями, підготовки кадрів і навчання на практиці (наприклад, як скласти стислий, двосторінковий звіт про результати дослідження, як переглянути повний текстовий звіт про результати дослідження, як подавати і тлумачити статистичні дані, як писати матеріали для політичних аудиторій, як читати підсумкові матеріали дослідження). Крім того, навчання значною мірою полегшувалося б вивченням ринків досліджень з аналізу політики, які пройшли аналогічні процеси визрівання у перехідному контексті.

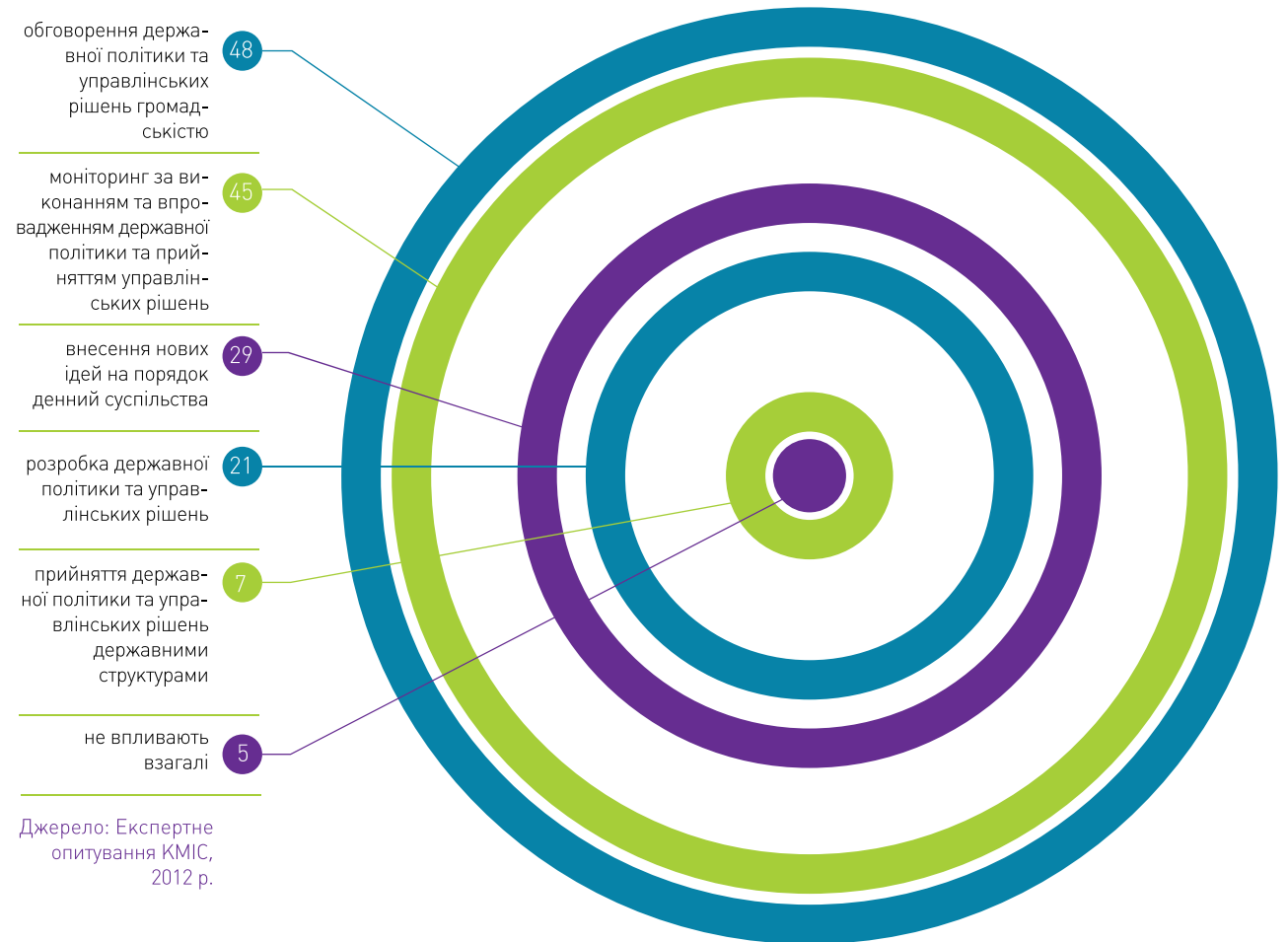
Аналогічним чином, **мистецтвом організаційної діяльності (залучення політичних лідерів, пошук компромісів, організація діалогу) можна оволодіти, якщо у відповідних організацій є внутрішній інтерес до адвокати.** Аналітичним центрам слід навчатися на минулих успіхах, знаходити лідерів у сфері політики та працювати з ними, як це було в ході підготовки закону про організацію громадянського суспільства, коли ОГС і аналітичні центри працювали разом з Андрієм Шевченком, Юрієм Мірошніченком і Оленою Бондаренко.

Зокрема, донорські гранти повинні включати складові щодо:

- заохочення співробітництва з технічних питань між аналітичними центрами та потенційними користувачами їхніх продуктів, такими як державні відомства та групи громадянського суспільства;
- заохочення організацій до набуття навичок і досвіду за допомогою обміну персоналом і твінінгу між виробниками та користувачами (потенційними) досліджень з аналізу політики;
- розробку механізмів інтеграції стратегій комунікації для конкретних проектів до структури дослідницьких проектів; роботу з довготривалими партнерськими аналітичними центрами над включенням стратегій комунікації з конкретних проектів до загального комунікаційно-дослідницького процесу;
- через додаткове фінансування і конкретні вимоги до проектів, заохочення аналітичних центрів і неполітичних акторів, таких як сервісні НУО, ЗМІ тощо, до спільної інформаційно-просвітницької роботи і адвокати-кампаній.

НА ЯКІЙ ІЗ СТАДІЙ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ НЕУРЯДОВІ АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ МАЮТЬ НАЙБІЛЬШИЙ ВПЛИВ?

% по вибірці загалом



2.

РОЗВИТОК ПРОФЕСІЙНОЇ СПІЛЬНОТИ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ ПОСЛУГ З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Коли донори оперують у більш розвинених професійних середовищах, вони не виконують функції контролю якості. Їхня роль полягає у підтриманні досліджень і аналізу політики, що допомагає їм досягати своїх цілей – чи то захист прав людини, чи то охорона довкілля, чи то ліберальні цінності. Функція контролю якості безумовно передається відповідним епістемічним спільнотам. Якість результатів ретельно перевіряється на експертному рівні – часто у відкритій формі, редакціями, блогерами та колегами на конференціях і семінарах. Має місце активна конкуренція між факультетами університетів, аналітичними центрами та окремими фахівцями. Погану статтю не надрукують у журналі. Її з меншою вірогідністю цитуватимуть або поширюватимуть через соціальні мережі. А це зашкодить репутації автора і може дорого обійтися з точки зору можливостей щодо просування, досліджень і консультацій.

В Україні нічого з цього немає. По-перше, в Україні немає ринку досліджень з аналізу політики в повному сенсі слова. Є багато продавців, але, крім донорів, дуже мало покупців. По-друге – й це найважливіше – українські НУО діють у ситуації, котру краще за все охарактеризувати як «професійний вакуум».

У цьому сенсі Україна не надто відрізняється від більшості інших перехідних країн, де суспільні науки, економіка і публічна політика – сфери, що формуються, і характеризуються розпливчастими професійними стандартами. За винятком кількох індивідуумів, у жодній з відповідних академічних дисциплін немає професійної спільноти, про яку можна було б говорити. Немає авторитетних журналів або блогів, у яких обговорювалися б – не кажучи

вже про належне рецензування – дослідження в галузі суспільних наук. Само собою зрозуміло, що експертна оцінка – основа контролю якості на Заході – за таких обставин є абсолютно неефективною.

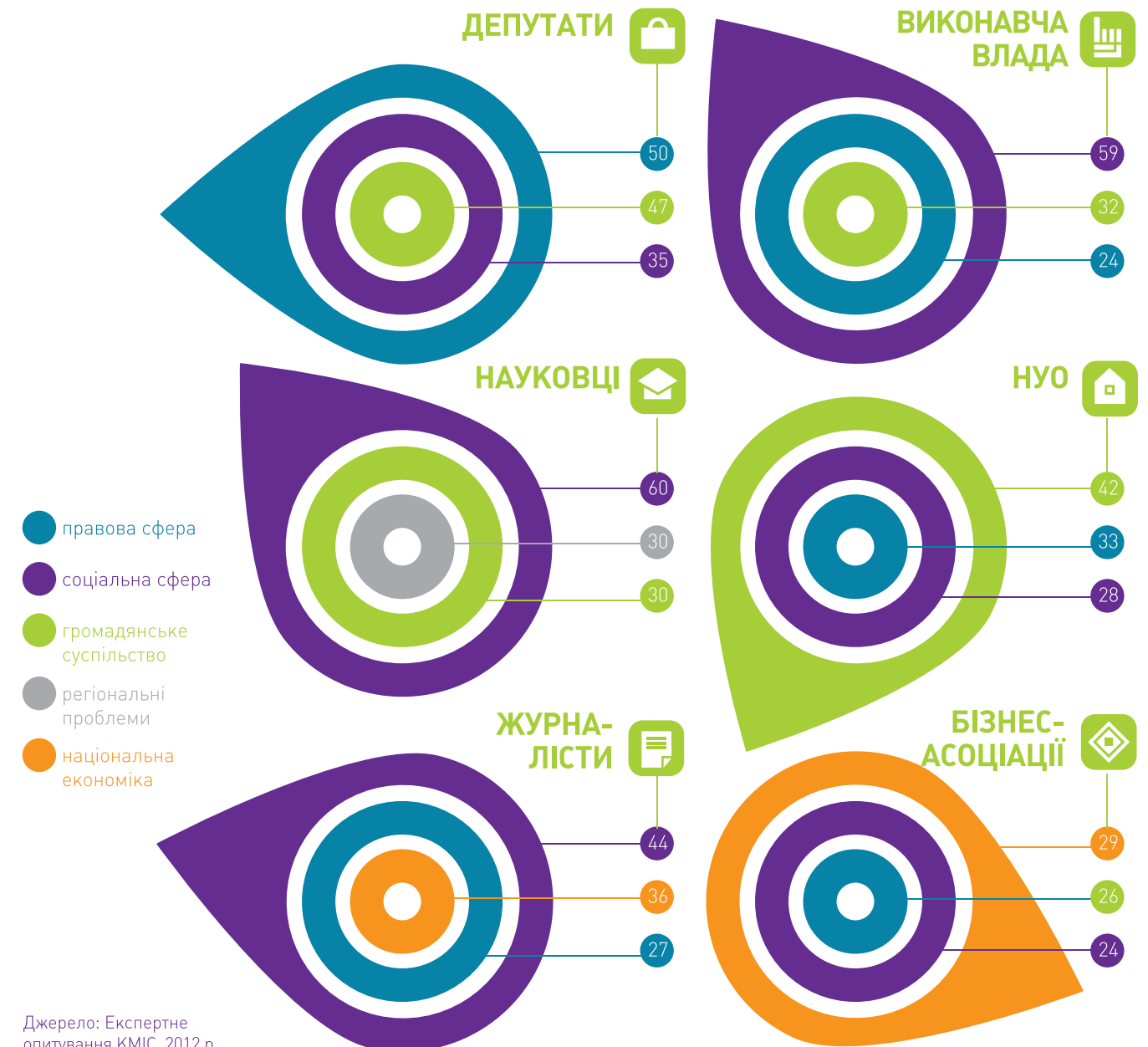
Більше того, хоча дедалі більша кількість дослідників, котрі працюють в українських аналітичних центрах, отримали освіту на Заході, їхні стимули щодо докладання зусиль до ретельних досліджень, написання матеріалів і безперервної освіти значно ослаблюються за відсутності належного тиску з боку колег і контролю якості. Простіше кажучи, вони асимілюються у середовище.

Донорські програми, які не враховують «професійний вакуум», приречені на створення результатів низької якості. Гірше того, вони дають організаціям сигнал про те, що «все зійде», створюючи викривлені стимули для навчання. Такою, наприклад, була слабка сторона фінансованої АМР США (USAID) програми «Зміцнення аналітичних центрів» у Росії, котра мало що робила для підвищення професійних стандартів або розбудови інституційної спроможності незалежних дослідницьких організацій.²² Як мінімум, донори повинні вимагати або організувати обов'язкову зовнішню експертизу змісту та стилю.

²² Автор цього звіту працював у складі Керівного комітету проекту «Зміцнення аналітичних центрів» з 2004 до 2006 року.

В ЯКИХ СФЕРАХ ВПЛИВ НЕУРЯДОВИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ВИРАЖАЄТЬСЯ НАЙБІЛЬШЕ?

% по групам



Джерело: Експертне опитування КМІС, 2012 р.

Хоча вдосконалення української системи вищої освіти або фундаментальної науки не є завданням донорів, вони мають ресурси, що можна інвестувати в підготовку кадрів і професіоналізацію аналітичних центрів. Крім того, вони мають повноваження виступати в ролі «громадських організаторів». Нижче подано ряд рекомендацій стосовно узгоджених дій донорів щодо встановлення професійних стандартів і заохочення конкуренції та експертної оцінки, котрі сприятимуть забезпеченню дотримання цих стандартів:

- створити онлайн платформу для обміну, професійної оцінки та обговорення результатів досліджень, підтримуваних донорами, включно з даними та методологіями.²³ Така платформа могла б виконувати функцію рецензійного механізму, забезпечуючи відповідальність організацій та осіб за якість їхніх продуктів;
- залучити вчених і експертів з аналізу політики з української діаспори (особливо недавніх українських мігрантів, які володіють мовою, знають місцевий політичний контекст і досі мають коріння у державі) до онлайн рецензування результатів досліджень з аналізу політики, а також, якщо можливо, до наставництва і кураторства українських дослідницьких організацій. Ці особи мають унікальну можливість передавати свої знання, тому що їм довіряють місцеві мешканці й вони обізнані із західними стандартами та практичними методиками досліджень;
- організувати семінари на обрані теми за участю іноземних учених із метою обміну знаннями, представлення результатів проведеного на місцевому рівні аналізу для отримання коментарів, демонстрації передової практики професійної експертної оцінки. Регулярне проведення таких заходів не тільки допомогло б підвищити стандарти якості, а й сприяло б глибшій інтеграції української політико-аналітичної спільноти до європейських політичних процесів та розширило б дослідницькі перспективи як тематично, так і методологічно.

²³ Ідея створення дискусійної платформи апробувалася у минулому (див. <http://Intellect.org.ua>). Ми уявляємо собі більш амбітний проект, краще пристосований до забезпечення якості.



3.

ПІДТРИМАННЯ ОКРЕМИХ АНАЛІТИЧНИХ ЦЕНТРІВ

Незважаючи на доволі поширену думку про те, що іноземні донори поступово виходять з України, вони зберігають домінуючу позицію в підтриманні досліджень з аналізу політики. До цього часу основний підхід полягав у наданні проектного фінансування, що значно впливало на спосіб функціонування аналітичних центрів і організацій громадянського суспільства.

Неймовірна легкість (донедавна) отримання проектного фінансування створила доволі викривлені стимули. Замість того, щоб інвестувати кошти в репутацію та брендинг наявних організацій, більшість заповзятливих активістів ОГС, як правило, реєструють численні юридичні особи, щоб мати право на численні гранти від одного й того самого донора. Наприклад, і у Донецьку, і в Одесі ми стикнулися з кількома організаціями-«близнюками», керованими членами однієї сім'ї (братом і сестрою, чоловіком і дружиною) та розташованими в одних і тих самих приміщеннях. Очевидно переваги «подвійного кушу» переважають вартість реєстрації нової НУО та управління нею.

Фінансуючи проекти, для яких не було очевидного «клієнта» (державного відомства, політичної партії або міжнародної організації), донори ненавмисно поставили себе в положення, де їм довелося виконувати функцію контролю якості. Проте, організації-донори по суті своїй не спроможні судити про якість технічного документа з аналізу політики, що стосується, приміром, реформи судової системи, податкової адміністрації або охорони здоров'я. Брак відповідного дослідницького потенціалу в цих організаціях робить процес перевірки проектів вкрай формалістичним і позбавленим будь-якої змістовної функції контролю якості.

Водночас донорський ландшафт і концепція «належного донорства» поступово змінюються. Наприклад, ініціатива AMP США (USAID) Forward має амбітні цілі щодо роботи з місцевими організаціями. До 2015 року 30 відсотків усіх проектів і контрактів

повинні впроваджуватися місцевими організаціями, підприємствами та урядами.²⁴ Хоча до цього часу місцевим організаціям доводилося проходити аудит, що проводився однією з фірм «Великої четвірки», у майбутньому цю вимогу можуть послабити. За словами Вікторії Марченко, спеціаліста AMP США (USAID) з питань громадянського суспільства і ЗМІ, невеликим, але важливим кроком було б надання організаціям можливості роботи за угодою про договірний розмір відшкодування непрямих витрат (NICRA)²⁵. Українська аудиторська фірма «Компас» нещодавно була уповноважена AMP США (USAID) на проведення аудиту місцевих організацій громадянського суспільства і розроблення процедур, зокрема встановлення NICRA. Важливим завданням з точки зору AMP США (USAID) є створення фінансово-управлінського і адміністративного потенціалу у вибраних групах для отримання безпосередньої допомоги від AMP США.

Спостерігається загальна тенденція відходу від проектного фінансування в бік більш довгострокової (3–5 років) інституційної підтримки. Наприклад, Шведське агентство міжнародного співробітництва в галузі розвитку (SIDA) визначає організації, цілі яких відповідають його власним цілям, допомагає їм розвивати свою спроможність і надає середньострокову інституційну підтримку. Багато з опитаних нами організацій очікують аудиту з боку SIDA і сподіваються отримати право на його інституційну підтримку.

Поставимо запитання по суті: чи донори на кшталт SIDA та AMP США (USAID) більше зайняті організаційним «апаратним забезпеченням» коштом «програмного забезпечення»? Звичайно, це нормально надавати допомогу аналітичним центрам у розбудові кращих систем управління і організаційних процедур, але якщо аналітичні центри видають погану продукцію – їхній хліб насущний – то жодна структура управління, якою б досконалою вона не була, не зможе до-

²⁴ <http://www.usaid.gov/results-and-data/progress-data/usaid-forward>

²⁵ «Угода про договірний розмір відшкодування непрямих витрат» – це угода про договірну непрямую ставку, за якою організації можуть виставляти рахунки на свої прямі витрати при впровадженні проектів Уряду США.

помогти їм вижити у майбутньому. Цікавий механізм під назвою «Маркетплейс» (від англ. Marketplace – «ринкова площа») був запроваджений Pact в Україні в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER), що реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). «Маркетплейс» спрямований на усунення розриву в організаційній спроможності між центром і периферією і надає ОГС та аналітичним центрам платформу для продажу та купівлі одне в одного послуг із організаційного розвитку. Належна оцінка має встановити, чи була ця ініціатива успішною.

Ще один чудовий спосіб впровадження донорами відповідних механізмів розбудови спроможності та забезпечення якості – залучення авторитетних міжнародних експертів до процесу виховання, наставництва і критичного оцінювання результатів досліджень, здійснюваних місцевими дослідницькими організаціями. Це стало основою довгострокового партнерства між так званою Німецькою консультативною групою та Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД). Хоча такий вид ґрунтованого на міжнародному партнерстві підходу до розбудови спроможності та забезпечення якості, безперечно, є набагато дорожчим, він є й набагато ефективнішим, ніж розпорощення проектного фінансування на велику кількість організацій без належного контролю якості. У випадку ІЕД це дало такий результат: ретельніший підхід до методології та кращий аналіз.

Ураховуючи скорочення фінансування грантів на проекти, багато з наших співрозмовників, особливо з деяких більш авторитетних київських організацій, також стоять перед необхідністю інновацій. Біда навчить – це справедливо й для України. Наприклад, після тривалої спеціалізації на виданні посібників з адміністративного й конституційного права Центр політико-правових реформ зараз намагається налагоджувати регіональні партнерства, розробляти нові продукти та створювати радикально іншу стратегію комунікації, включаючи ширшу присутність в Інтернеті, соціальних мережах і друкованих ЗМІ.

Проведені нами інтерв'ю дають підставу вважати, що донори в Україні доволі добре скоординовані та інформовані про програми та ініціативи один одного. Наприклад, донори, зосереджені на роботі з громадянським суспільством і ЗМІ, як кажуть, регулярно спілкуються і обмінюються передовим досвідом. Нижче наведений ряд конкретних рекомендацій, складених на основі наявного передового досвіду та результатах спілкування з українськими ОГС і аналітичними центрами. Ці рекомендації стосуються відбору та фінансування проектів, заходів із забезпечення розбудови професійної спроможності, інституційного розвитку й сталості аналітичних центрів.

- Розробити та інтегрувати пакет вимог щодо зовнішнього контролю якості проектних пропозицій і результатів досліджень із метою забезпечення послідовного застосування різними донорами схожих стандартів.

- У процесі перевірки приділяти особливу увагу планам комунікації та адвокації-кампаніям. Ці плани повинні перевірятися спеціалістами з комунікації та фахівцями, котрі обізнані з роботою відповідних секторів в Україні (наприклад, охорони здоров'я чи охорони навколишнього середовища).

- Розробити механізми фінансування: а) для залучення видатних незалежних дослідників до проектів, впроваджуваних підтримуваними аналітичними центрами, щоб забезпечити різноманітність думок і професійну компетентність; б) для підтримання спільних дослідницьких проектів і довгострокового інституційного партнерства між аналітичними центрами Центральної та Західної Європи та їхніми українськими колегами як спосіб обміну знаннями та покращення контролю якості й професійних стандартів; в) для сприяння проектному та довгостроковому інституційному партнерству між організаціями Києва та регіонів. Підвищуючи стандарти якості та розбудовуючи спроможність регіональних партнерів, ці механізми можуть надати київським аналітичним центрам доступ до таких потрібних нових ринків на субнаціональному рівні.

- Розробити механізми фінансування для визначення перспективних молодих дослідників і громадянських лідерів, та інвестувати в набуття ними навичок аналізу політики на основі твіннгу з провідними дослідниками в Україні й закордоном. Направляти цих молодих лідерів до аналітичних центрів, відібраних для надання довгострокової інституційної підтримки.

- Прагнути до координації дій донорів щодо інституційної оцінки авторитетних організацій у сфері досліджень з аналізу політики з метою реорганізації та (або) злиття аналітичних центрів, наукових установ і консультативних фірм залежно від їхньої фінансової та інтелектуальної сталості. Безстрокову підтримку життєзабезпечення невідатних організацій слід виключити.

VI. ВИСНОВКИ

Розділена проблемами мови, ідентичності та геополітичної орієнтації, Україна залишається перехідним суспільством і перехідною державою. За останні двадцять років, в міру того, як маятник реформ коливався зі Сходу на Захід і назад, українська політична система зазнала ряду трансформацій. Двоїстість, притаманна суперечностям між піднесеними західними ідеями та пострадянськими реаліями, виявляється майже в кожному аспекті політичної системи, включаючи якість демократичних інститутів, політичну культуру, роль незалежних ЗМІ та громадянського суспільства.

«Ринок» досліджень з аналізу політики в Україні залишається малим і недорозвиненим, відображаючи загальну слабкість демократичних інститутів країни. Він населений відносно великою кількістю потенційних постачальників послуг з аналізу політики, але дуже незначним, крім міжнародних донорів, числом інших покупців. У жодній з відповідних академічних дисциплін в Україні немає професійної спільноти, про яку можна було б говорити, як немає і авторитетних журналів або блогів, у яких публікувалися та обговорювалися б дослідження у галузі суспільних наук. За таких обставин експертна оцінка є абсолютно неефективною, а якість більшості політико-аналітичних продуктів – низькою.

Разом із тим, вельми спірний характер української політики, конкуренція між бізнесовими та регіональними елітами та відносна свобода національних і регіональних ЗМІ надають широкі можливості для інформаційної підтримки політичних рішень, впливу на них і сприяння якості дебатів із державної політики. Те, чи зможуть українські аналітичні центри скористатися такими можливостями, великою мірою залежатиме від їхньої здатності перейти на наступний рівень у розвитку своїх професійних спроможностей та готовності до участі в політичному процесі замість пошуку грантів, а також до роботи з суб'єктами політики, а не з донорами.

Українським аналітичним центрам слід забути наївне уявлення про лінійний перехід від досліджень до політики й замість цього розпочати опосередковане спілкування через ЗМІ, окремих лідерів у сфері політики, однодумців з організацій громадянського суспільства, підприємств та груп інтересів. У разі успіху така переорієнтація допоможе відучити українські організації від непереборної залежності від західного донорського фінансування і знайти їхню нішу в національному політичному просторі.

Ураховуючи зниження рівнів іноземної донорської підтримки, виживання найбільш пристосованих українських аналітичних центрів значною мірою залежатиме від їхньої здатності забезпечити місцеву

й національну помітність. Як свідчить опитування, проведене КМІС у 2012 році, такої помітності краще за все можна було б досягти через телебачення та друковані й електронні ЗМІ. Забезпечення помітності вимагатиме від українських аналітичних центрів радикального підвищення якості їхніх аналітичних матеріалів і презентаційних навичок для роботи з широкою українською громадськістю, а не з донорами. «Проекти», як підтримані донорами, так і інші, слід вважати не самоціллю, а засобом вироблення політичних ідей та впровадження цих ідей в український політичний простір.

Міжнародні донори можуть допомогти «переобладнати» окремі українські аналітичні центри та відіграти важливу роль у розширенні та якісній трансформації українського ринку досліджень з аналізу політики. Аби це відбулося, їм слід тимчасово забути про постачальників послуг з аналізу політики та розглянути ширший пакет заходів, спрямованих на інших суб'єктів політики, які наразі погано з'єднані одне з одним і яким бракує знань одне про одного. Взаємна участь, підтримувана міжнародними донорами, може сприяти подоланню цих перешкод і зрештою призвести до покращення комунікації, формального і неформального співробітництва та посилення професійної мобільності («дверей, що крутяться») між такими сферами, як журналістика, сфера аналітичних центрів, групи інтересів, політичний істеблішмент і державна служба. Їм також слід координувати свої підходи та стандарти щодо фінансування проектів і установ, в різні способи (зокрема, за допомогою твінінгу) усунути розрив між центром і периферією та, що найважливіше, вжити узгоджених заходів для сприяння запровадженню експертної оцінки як механізму забезпечення дотримання професійних стандартів у сфері досліджень з аналізу політики.

Бездіяльність або продовження діяльності у звичний спосіб несе за собою значні ризики для майбутнього. Для аналітичних центрів це означало б сповзання до подальшої неактуальності або навіть сприйняття їх громадськістю врешті-решт як частини ширшої проблеми недемократичного і закритого врядування через зв'язок з елітою. Донори ризикують вкласти великі суми з малою віддачею з точки зору впливу на політичні дебати або зміцнення місцевої спроможності. Проте, саме Україна та її народ найбільше втраять від відсутності сильних і надійних незалежних голосів із обґрунтованою точкою зору в часи, коли популізм, ідеологічний екстремізм і повзучий авторитаризм загрожують зірвати демократичну трансформацію країни на багато років наперед.

ЛІТЕРАТУРА

Творчий центр ТЦК (2010). Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2010. Адреса: http://ccc-tck.org.ua/en-default/efault/text/service/left_menu/res.html

Валерій Чалий (18 квітня 2011 р.). Влада знову списує власні прорахунки на роботу неурядових організацій. «Ліга.Новини». Адреса: razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=2731

Foreign Policy Research Institute (2008). The global go-to think tanks: the leading public policy research organizations in the world. Retrieved from <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2008.pdf>

Foreign Policy Research Institute (2009). The global go-to think tanks: the leading public policy research organizations in the world. Retrieved from <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2009.pdf>

Foreign Policy Research Institute (2010). The Global Go-To Think Tanks: The Leading Public Policy Research Organizations In The World. Retrieved from <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2010.pdf>

Foreign Policy Research Institute (2011). The Global Go-To Think Tanks: The Leading Public Policy Research Organizations In The World. Retrieved from <http://www.fpri.org/research/thinktanks/GlobalGoToThinkTanks2011.pdf>

Анатолій Гриценко (13 грудня 2003 р.). Атака влади на «грантожерів». «Дзеркало тижня». Адреса: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=316

Центр інновацій та розвитку (2002). Державний реєстр громадських об'єднань і благодійних організацій. Адреса: <http://portal.idc.org.ua/index.php?id=206>

International Centre for Policy Studies (2003). Nonprofit Governance Practices in Ukraine. http://www.icps.com.ua/files/articles/35/10/ngo_governance_eng.pdf

Київський міжнародний інститут соціології (2012). Експертне опитування щодо використання продукції аналітичних центрів в Україні

Ігор Кондратенко (українська версія – 4 квітня 2012 р.; англійська версія – 17 квітня 2012 р.). Громадянське суспільство та його вороги. «Український тиждень». Адреса української версії статті: <http://tyzhden.ua/Society/46147>; адреса англійської версії статті: <http://ukrainianweek.com/Society/46723>

Центр Разумкова (2003). Неурядові аналітичні центри в Україні: стан і перспективи. «Національна безпека і оборона», № 10(46), с. 2-27

Центр Разумкова (2007). Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи. «Національна безпека і оборона», № 6(90), с. 3-43

Аліна Пастухова, Юлія Михайлюк (українська версія – 16 травня 2011 р.; англійська версія – 27 січня 2012 р.). Біг з перешкодами: діяльність громадських організацій України гальмується застарілим законодавством і бюрократичними перепонами. «Український тиждень». Адреса української версії статті: <http://tyzhden.ua/Politics/22003>; адреса англійської версії статті: <http://ukrainianweek.com/Politics/22832>

Sasse, Gwendoline (2010). Ukraine: The Role of Regionalism. *Journal of Democracy*.

Людмила Шангіна (2010). Громадські організації мають гучніше говорити про себе, щоб подолати недовіру. «Дзеркало тижня». Адреса: razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=2316

Stewart, S. (2009). NGO development in Ukraine since the Orange Revolution. Retrieved from http://www.swpberlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/KS_Stewart_final_Ukraine_NGOs.pdf

Співпраця уряду з аналітичними центрами обмежена через конфлікт інтересів (24 грудня 2010 р.). «Українське слово». Адреса: razumkov.org.ua/eng/article.php?news_id=846

ДОДАТОК

Дані

Ми опитали загалом 79 осіб та організацій, в тому числі: 1) наукові установи, громадські організації та аналітичні центри (всього 58); 2) місцеві та державні органи влади; 3) міжнародні організації та донорів; 4) ЗМІ. Інтерв'ю були проведені протягом останнього тижня вересня 2012 року у Донецьку, Харкові, Києві, Львові, Одесі та Сімферополі.

	Київ	Одеса ¹	Донецьк ²	Львів ³	Харків ⁴	Сімферополь ⁵	Всього
Організації громадянського суспільства, аналітичні центри та наукові інституції	18	8	6	10	9	7	58
Місцеві та державні органи влади	2	1	2	1	1	2	9
Міжнародні організації та донори	4						4
ЗМІ	4	2	2				8
Всього	28	9	10	11	9	7	79

Методологія

Наш аналіз вибірки із 58 аналітичних та громадських організацій стосується відносної важливості наступних (додаткових) функцій у портфоліо організації:

- аналітична робота, що стосується сфери публічної політики (функція аналітичних центрів)
- діяльність на місцях та адвокасі (функція громадянського суспільства)
- комерційні мотиви та отримання доходу (функція бізнесу/професійного консалтингу)

Кожній функції, що виконується організацією, була приписана певна вага за шкалою від 0% до 100%, так щоб усі три ваги у сумі дали 100%. Далі ми розташували організації у трикутнику, де кожна вершина позначає певну функцію. Організації представлені окремими точками у трикутниках. Координати (місцезнаходження) кожної організаційної точки відносно до трьох вершин представляють відносну спеціалізацію організації в трьох вищезазначених функціях.

- ① Включає одну організацію із Луганська, Николаєва та Николаївської області.
- ② Включає одну організацію із Луганська
- ③ Включає одну організацію із Чернівців
- ④ Включає дві організації із Сум
- ⑤ Включає одну організацію із Севастополя