

## *Розділ 1*

---

# **ПРОБЛЕМИ ПОЛІТИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

*Ю. Кальниць*

### **СПЕЦИФІКА ПОЛІТИЧНОЇ АНАЛІТИКИ В НЕДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Не викликає сумніву, що держава й до сьогодні лишається основним актором економічних та політичних рішень. Але ухвалення -яких рішень на державному рівні завжди перебуває під тиском різноманітних лобістських груп, що реалізують певні політичні та бізнесові інтереси. Проблема в тім, що далеко не завжди інтереси політичних еліт та бізнес-угруповань збігаються з національними інтересами країни, в якій вони діють.

Тенденції глобалізації та інтернаціоналізації усіх сторін суспільного життя сформували стійку традицію відкритості та прозорості функціонування більшості інституцій будь-якої демократичної держави. За винятком фашистських, расистських, терористичних, інші не заборонені законодавством організації мають право здійснювати свою діяльність.

Так сталося, що в українському суспільстві (як у кожному пострадянському) досі не склалась традиція функціонування недержавних (приватних) громадських інституцій, які у спосіб самоорганізації сприяли б реалізації тих чи інших (політичних, культурних, релігійних, світоглядних, професійних) волевиявлень.

Ті політичні партії, що прийшли на зміну тотальній гегемонії КПРС-КПУ, не можуть розглядатися як окрема сила з низки загально-відомих причин. Це, передусім, пов'язано з відсутністю традицій політичного життя. Більшість сучасних партій лишаються необхідним, передвиборчим осередком тієї чи іншої фінансово-промислової групи.

Так звані "ідеологічні" партії (КПУ та Рух, Ліберальна чи Демократична) змушені функціонувати в атмосфері майже повного ідейного та ідеологічного вакууму. Прийнятні й зрозумілі в США чи Західній Європі цінності на українському ґрунті виявляють себе, в кращому

разі, як привабливий політичний бренд, “прохідний” на виборах (на кшталт ЛДПР Володимира Жириновського) і лише дискредитують себе в очах світової спільноти. Дійсно, майже неможливо знайти спільні риси між, наприклад, Соціалістичною партією України О.О. Мороза та Соціалістичною партією Франції, лідер якої Ф. Міттеран протягом чотирнадцяти років минулого століття обіймав посаду президента однієї з найбільш потужних західних демократій. Жодного впливу не мають дрібні націонал-патріотичні партії, що легалізували свою діяльність у незалежній Україні.

Тому, на наш погляд, досі не існує об’єктивного підґрунтя для функціонування українських незалежних (як від внутрішнього, так і від зовнішнього капіталу) аналітичних центрів як впливового інституту громадянського суспільства. Це пов’язано з цілою низкою різнопланових, в тому числі – наведених вище, причин. Разом з тим відсутність впливового інституту Think tanks в Україні повністю відповідає наявному стану речей.

Крім того, важливою проблемою українського аналітичного соціуму є фактична деградація суспільних наук радянського зразка. Заміщення (причому на комерційній основі) правових, соціологічних, політологічних наукових інституцій сурогатами “західного знання” (вдало не адекватному перекладі й не нового за часом) в цій сфері сформувало ілюзорну картину розвитку. З одного боку, український фахівець вже здатен до співробітництва із закордонними колегами. З іншого – незрозумілим залишається питання реалізації цих знань на українському ґрунті. Недаремно філії деяких американських та європейських аналітичних інституцій переважно рекрутують українців на посади технічного характеру. Більшість експертів представляють країни Центральної та Східної Європи (Ц-СЄ), провідними менеджерами є американці, німці, французи та інші західні європейці.

Отже, актуальність досліджень процесів становлення вітчизняної політичної аналітики та розроблення механізмів її розвитку у недержавному секторі та, у свою чергу, впливу останньої на формування громадянського суспільства в Україні є незаперечною.

Дослідженням цього напрямку приділили увагу чимало вітчизняних науковців (О. Валуєвський, О. Дем’янчук, Е. Ковалішин, І. Когут, В. Ребкало, С. Рябов, В. Тертичка, Г. Почепцов та інші.), однак, цілісної картини сучасного стану недержавного сектору політичної аналітики в Україні ми досі не маємо. Мета дослідження, результати якого відображено у цій статті, полягає у тому, щоб, бодай у загальних рисах, окреслити коло недержавних суб’єктів політичної аналітики в сучасній Україні та визначити особливості розвитку цієї аналітичної спільноти.

Аналіз структури громадського сектору політичної системи України вказує на наявність двох чітко виражених груп недержавних аналітичних організацій, які насамперед можна класифікувати як зарубіжні (міжнародні) та національні. Звичайно, за умови, що їх аналітична діяльність спрямована на дослідження процесів формування та реалізації внутрішньої й зовнішньої політики України, взаємодії української держави з громадянським суспільством та структурами ринкової економіки.

У числі зарубіжних недержавних аналітичних структур насамперед слід назвати Українську національну інформаційну службу (Ukrainian National information service – UNIS). Це недержавна, некомерційна організація, заснована в США, метою якої є збір інформації, проведення досліджень та розповсюдження інформації про Україну в США. Приклад діяльності – організація і проведення у 2000 р. конференції “Прагнення України до зрілої державності” [1].

У Сполучених Штатах також діє Фондація Україна-США (US-Ukraine Foundation). Теж – недержавна, некомерційна організація, заснована в 1991 році з метою сприяння розвитку демократії, стимулювання реформуванню вільного ринку та зміцненню прав людини в Україні. Вона має дванадцять штатних працівників у Вашингтоні та близько тридцяти в Києві. Фондація виходить з розуміння України як ключової ланки стабільності в регіоні Східної Європи. Програми US-Ukraine Foundation: заснування і підтримка Інституту ім. П. Орлика (м. Київ) та розвиток в Україні недержавних громадських організацій (програма партнерства громад) [2].

Загалом Think tanks Сполучених Штатів Америки слід вважати орієнтиром для інших демократій. Не скидаючи з терезів вагу національних особливостей, які присутні в будь-якому суспільстві, зауважимо, що структура, алгоритми діяльності, політична, економічна, антикорупційна, правозахисна діяльність, лобістська, аналітична, дослідницька, інформаційна та інші функції Think tanks США, їх місце і роль, яку вони виконують у суспільстві, є орієнтиром і для українських, порівняно молодих “мозкових центрів”, які тільки розпочинають свій шлях.

Міжнародний фонд “Відродження” (далі – МФВ) засновано у 1990 році. Він належить до мережі фондів Джорджа Сороса, що складається з національних і регіональних фондів більш ніж тридцяти країн світу, переважно у Центральній і Східній Європі та на території колишнього Радянського Союзу. Завдання Фонду – фінансово та організаційно сприяти становленню демократичного, відкритого суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку гро-

мадських ініціатив. Лише протягом 2005 року МФВ надав фінансову підтримку на суму до семи мільйонів доларів США на проекти, що сприяють розвитку європейської інтеграції, посиленню впливу громадянського суспільства та його контролю за владою, системі громадського правозахисту й утвердженню принципу верховенства права в Україні, проведенню пенітенціарної реформи, розвитку громадської активності національних меншин, реформам у сферах освіти, охорони здоров'я, видавничій справі, проведенню справедливих та чесних виборів тощо. Переважну більшість грантів МФВ розподіляє між недержавними організаціями. Аналітичний досвід роботи фонду "Відродження" в Україні дає змогу не лише стежити за змінами в українському суспільстві, а й прогнозувати їх [3].

Фонд Конрада Аденауера пов'язаний з християнсько-демократичним рухом. Він виник на основі "Товариства християнсько-демократичної просвітницької праці", заснованого у 1956 році. Фонд пропонує політичну освіту, проводить наукові фактографічні дослідження для політичних проектів, вивчає історію християнської демократії та підтримує європейську уніфікацію, міжнародне порозуміння та співпрацю у галузі політики розвитку. Фонд Конрада Аденауера намагається здійснити внесок у ефективне вирішення проблем різноманітних галузей політики. Його метою є виявлення та аналіз трендів та елементів політичних, соціальних та економічних змін на ранній стадії розвитку. Дослідники працюють у рамках творчих рад, одним з видів якої є традиційний Think tanks, а другий зорієнтовано на лобістський вплив у політиці. Саме вони обирають релевантні теми для аналізу та політичних консультацій у рамках своїх професійних компетенцій. З метою підтримки плідного політичного діалогу фонд запрошує політиків на зустрічі з діячами економіки та соціальної сфери, а також з фахівцями-науковцями, протягом яких обговорюються найважливіші питання та проблеми [4].

Одним з останніх прикладів діяльності Фонду Конрада Аденауера в Україні є спроба розробити та впровадити в практику громадянського життя "Концепцію політичної освіти" [5].

В Україні Фонд ім. Фрідріха Еберта розпочав свою роботу з липня 1993 року. Із січня 2001 року Регіональному представництву Фонду ім. Фрідріха Еберта в Києві підпорядковані також представництва Фонду в Білорусі та Молдові. Основною метою його діяльності в Україні є сприяння демократичним перетворенням та інтеграції України в європейські структури [6].

Разом з тим до цих пір можна сміливо стверджувати, що об'єктивних передумов для функціонування в Україні національних недержав-

вних аналітичних інституцій, що функціонують коштом благодійних фондів вітчизняного походження, не існує. Винятки, звісно, можливі. Але вони мають виключно суб'єктивний характер і пов'язані переважно з проблемою працевлаштування окремих високих посадовців. Всі інші вітчизняні аналітичні інституції мають маргінальний характер і працюють за рахунок вкрай незначних, за класичними критеріями, іноземних інвестицій. На сьогодні цю нішу Think tanks фактично монополізував Український Центр економічних та політичних досліджень імені О. Разумкова.

Між тим, крім означеної проблеми інституціоналізації недержавних аналітичних структур на теренах незалежної Української держави, набагато серйознішою для України є проблема реалізації далекоглядних цілей міжнародних Think tanks, які реально є відособленими аналітичними підрозділами транснаціональних фінансово-промислових корпорацій. Хоча практично неможливо довести цілеспрямованість діяльності закордонних аналітичних структур у контексті економічного суверенітету окремої національної держави. Кожна з Think tanks пропагує гуманістичні цінності, протегує проектам розвитку демократії та екологічного захисту планети [7] тощо.

Для України, як і для переважної більшості пострадянських держав, головним завданням сьогодення є здійснення комплексу економічних реформ з метою поліпшення рівня життя населення. На жаль, цей процес вкрай затягнувся. За умови успішної реалізації президентського Послання "Європейський вибір" Україна лише в 2011 році має досягти рівня економічного розвитку, достатнього для початку переговорів з Європейським Союзом про поступовий перехід до процесу інтеграції нашої держави в ЄС [8]. Роль міжнародних Think tanks у зв'язку з цим важко переоцінити. Точніше, справжнім злочином проти своєї батьківщини може стати недооцінка цієї ролі. Оскільки найголовнішою проблемою діяльності міжнародних Think tanks на вітчизняних теренах є, на наш погляд, насамперед спроба формування нової політичної еліти у власних далекосяжних геополітичних та економічних інтересах.

Цей аналітичний огляд присвячено співпраці державних органів з неурядовими організаціями та незалежними аналітичними центрами, яка сприяє розвитку демократичної політичної культури європейського зразка.

Досвід співпраці недержавних організацій з органами влади у сфері зовнішньої політики України засвідчує переважно наявність тих самих проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції замкненості держ-

апарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність “третього сектора” у лобюванні своїх позицій. У той же час протягом останніх років активістам недержавних організацій (насамперед аналітичних центрів) спільно з представниками органів влади вдалося дещо розширити “вікно” можливостей для взаємно корисної співпраці. Поки що триває накопичення досвіду, який, за умови оздоровлення внутрішньополітичної ситуації, може привести в майбутньому до формування нової культури взаємодії влади і суспільства, зокрема у сфері формування та реалізації державної політики.

Становлення не залежного від держави громадянського суспільства є одним із елементів посткомуністичної трансформації. За ступенем та ефективністю впливу на державу інститутів громадянського суспільства (до яких відносяться недержавні громадські організації – НГО та незалежні аналітичні центри – НАЦ) можна оцінювати глибину перетворень, ступінь модернізації та європеїзації посткомуністичних держав.

В посткомуністичній Європі після колапсу СРСР та розпаду соціалістичного блоку оформились два основні типи (моделі) трансформації: “центральноевропейська” та “пострадянська” – з різними способами організації політичних систем, економіки та відносин між владою і суспільством. Застосування першої із зазначених моделей призвело країни, що її практикували, до формування системи “правил гри”, сумісної з європейською. Цим країнам притаманний регулярний діалог між державою та НГО-НАЦ, що має на меті забезпечити функціональний зв'язок між владою та суспільством, надати державній політиці більшої легітимності, забезпечити її прозорість та розширити громадську підтримку. Прийняття другої, “пострадянської”, моделі означало формування іншої системи відносин, норми та правила якої відрізняються від загальноєвропейських [9].

Україна досі належить до держав, які йдуть другим (“пострадянським”) шляхом. Для цієї моделі характерна, насамперед, гіпертрофована роль держави, реалізована через так звану “вертикаль виконавчої влади”, стрижнем якої є інститут президентства з максимально широкими повноваженнями. “Пострадянській” моделі притаманна відсутність чіткого розподілу влади на виконавчу, законодавчу та судову: всі гілки влади, як правило, контролюються президентською вертикаллю.

Такому способу організації суспільно-політичного життя невластива ключова роль інститутів громадянського суспільства. Система, побудована за принципами “виконавчої вертикалі”, не потребує роз-

винених каналів комунікації із суспільством, оскільки не відчуває потреби відповідної суспільної легітимізації. Ставлення до НГО-НАЦ тут є вибіркоким, в залежності від поточних пріоритетів владних еліт: ставлення може бути або патронуючим, або нейтрально-байдужим, або підозріло-негативним.

Влада може заохочувати НГО-НАЦ до співпраці, якщо цього вимагають прагматичні потреби (наприклад, щоб отримати неупереджену інформацію або щоб продемонструвати зовні певні формальні ознаки демократичності). Крім того, в пострадянських державах немає системи прозорого бюджетного фінансування НГО-НАЦ, а також загальноприйнятої в демократичних країнах системи заохочень для вітчизняного бізнесу вкладати кошти в їх діяльність. Такий підхід має два ключових наслідки.

По-перше, відбувається гальмування темпів розвитку громадського сектора, позбавленого внутрішніх фінансових ресурсів.

По-друге, за даних умов НГО-НАЦ змушені покладатись на зарубіжні джерела фінансування, що створює підстави для систематичних підозр з боку держави у “виконанні завдань закордонних спонсорів”, що корелюється із поширенням в усіх авторитарних країнах дискурсом “втручання у внутрішні справи”. В деяких випадках підозри і недовіра переростають у ворожість, внаслідок чого незалежні громадські організації або змушені іти у підпілля (Білорусь), або маргіналізуються (Росія). Не так давно в Україні також відбувався процес штучного нагнітання напруги у стосунках між НГО-НАЦ та владою, причому формальним приводом тиску виступав саме факт переважаючого закордонних коштів у бюджетах більшості таких організацій.

Між тим відбувається цілком природний процес, у якому коло інтересів НГО-НАЦ все більше виходить за межі національних держав, розширюються контакти із зарубіжними партнерами, створюються міжнародні мережі споріднених організацій, тобто відбувається активна інтернаціоналізація третього сектора.

Традиційною і найбільш поширеною формою реалізації НГО-НАЦ у сфері державної політики є аналітична, дослідницька, моніторингова діяльність. Недержавні організації в Україні мають значний досвід підготовки різноманітних досліджень у сфері державної політики. Абсолютна більшість матеріалів доступна на веб-сторінках відповідних НАЦ.

Наприклад, Український центр політичних та економічних досліджень ім. О. Разумкова [10] публікує щомісячний часопис “Національна безпека та оборона”, значна частина випусків якого присвячена зовнішній політиці, зокрема стосункам з ЄС, НАТО, Російською Федерацією,

інтеграційним утворенням в СНД (ЄврАзЕС, ГУАМ), Світовій організації торгівлі, зовнішньому впливу на українську політику, зокрема на виборчий процес, проблемам експорту зброї тощо. На сторінках цього часопису наприкінці 2003 року Центр Разумкова оприлюднив єдине поки що в Україні масштабне дослідження, присвячене діяльності недержавних аналітичних центрів [11].

Дослідження у галузі внутрішньої та зовнішньої політики України є профільними для таких НАЦ, як Фонд “Європа XXI” [12] та Інститут європейських та міжнародних досліджень [13], які спеціалізуються насамперед на відносинах України з Європейським Союзом, зокрема з країнами-членами, що є сусідами України. Крім того, Інститут європейських та міжнародних досліджень активно займається освітніми програмами.

Інститут Євроатлантичного співробітництва спеціалізується на питаннях інтеграції України в НАТО та Європейський Союз і випустив низку аналітичних доповідей, що доступні на його веб-сторінці [14].

Дослідження Фонду “Демократичні ініціативи” спираються на опитування громадської думки, які регулярно проводить ця організація. Завдяки матеріалам Фонду [15] можна отримати дані про соціально-політичну орієнтацію громадян України, як у загальнонаціональному вимірі, так і по окремих регіонах.

Значну увагу політичним дослідженням приділяє новостворена (на базі колишньої Київської філії Інституту Схід – Захід) організація “ЄвроРегіо Україна”, що займається проблемами європейської інтеграції та регіонального розвитку [16].

Деякі НАЦ працюють у більш вузькому фаховому сегменті, спеціалізуючись, наприклад, на дослідженнях: військово-промислового комплексу і Збройних Сил (Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння – агентство Дефенс-експрес [17]), регіональних дослідженнях (Центр близькосхідних досліджень [18]), проблемах міжнародної міграції (Центр досліджень проблем міграції [19]) тощо.

В Україні розвивається традиція кооперації НГО-НАЦ з метою проведення комплексних міжнародних досліджень із залученням вітчизняних та зарубіжних фахівців. Інтелектуально значущого результату досягнуто в рамках дослідницького проекту “Україна та Розширений Європейський Союз – нові відносини”, що завершився у 2004 році публікацією заключного звіту “Більше ніж сусіди” (організатори – Міжнародний фонд “Відродження” (Україна) та Фонд Стефана Баторія (Польща) [20]. Інститут “Схід – Захід” та ЄвроРегіо Україна також у 2004 році презентували підсумки проекту “Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропей-



ськими сусідами”, підготовленого спільно експертами України та країн – членів ЄС [21].

У червні 2004 року в мережі Інтернет з’явився перший в Україні спільний інформаційно-аналітичний проєкт “Євроатлантична Україна” [22], ініційований чотирма недержавними організаціями: Центром миру, конверсії та зовнішньої політики України, Інститутом Євроатлантичного співробітництва, Центром “Україна – Європейський вибір” і Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння.

Загалом аналітична діяльність установ “третього сектора” в Україні у питаннях зовнішньої політики характеризується поступальним розвитком. Якість матеріалів у більшості випадків відповідає міжнародним стандартам.

Однак необхідною умовою подальшого розвитку конструктивної співпраці органів влади та НГО-НАЦ у сфері державної політики є неухильний рух України в бік демократичних стандартів, оздоровлення внутріполітичного клімату в державі, що сприятиме усуненню недовіри між владою та суспільством.

Викладене дозволяє зробити такі висновки:

В Україні остаточно не сформувалося громадське суспільство. Нація не об’єднана жодною із всеохоплюючих ідей. Завдання, визначені в Посланні Президента “Європейський вибір”, створюють певні ідеологічні передумови для цього, але без широкої пропаганди в ЗМІ, здійснення публічних заходів на кшталт “громадських читань” успіху вони не матимуть.

Українське законодавство та традиційна толерантність суспільства призвели до утворення в Україні цілої низки різних за цілями, методами, джерелами функціонування міжнародних та національних аналітичних недержавних організацій. Однак невисокий професійний рівень та обмеженість джерел фінансування більшості вітчизняних аналітиків не дозволяє українським Think tanks навіть теоретично конкурувати із закордонними Фабриками думки. Тому найбільш активну частину вітчизняних Think tanks складають колабораціоністські аналітичні центри, що діють на пострадянському просторі. Найбільш професійними аналітичними структурами в Україні залишаються Фабрики думки, які працюють за фінансового, організаційного й матеріального сприяння зарубіжних спонсорів. Ця тенденція доводить, що по-справжньому впливовими є внутрішньополітично незаангажовані інституції. Крім того, це свідчить про те, що іноземні корпорації формують в Україні професійне аналітичне середовище у власних, далеко не завжди прийнятних для нашої держави, цілях.

Крім того, досі існують величезні суто технічні (технологічні) складнощі в роботі аналітичних центрів України:

- практична відсутність бюджетного фінансування аналітичних структур, слабка фінансова й матеріальна підтримка такої діяльності з боку влади та бізнес-структур;
- закритість та непрозорість процедури підготовки й ухвалення рішень вищим політичним керівництвом держави;
- відсутність попиту з боку органів державної влади на послуги незалежних аналітичних структур, випадковість, хаотичність, клановість кадрових переміщень у сфері аналітичного забезпечення діяльності всіх гілок влади;
- неготовність академічних структур діяти в режимі прикладних оперативних досліджень – з одного боку, низький рівень інтелектуальної підготовки державних службовців – з іншого.

У зазначених умовах владним структурам України необхідно більше уваги приділяти роботі власних аналітичних центрів, забезпечуючи їхню незалежність як від зовнішнього впливу, так і від впливу окремих олігархічних угруповань, що можливо за умови необхідного фінансового забезпечення, неупередженого ставлення до їхніх розробок та підтримки постійного професійного зворотного зв'язку.

1. <http://www.ucca.org/index.html>. 2. <http://www.usukraine.org/ukrainian/ufdefault.shtml>. 3. <http://www.irf.kiev.ua/ua>. 4. <http://ukraineineurope.org.ua/u/u4.01GER.html>. 5. Політична освіта в Україні: проблеми та перспективи розвитку / Авт. кол.: Дем'янчук О.П., Жадан І.В., Кальниш Ю.Г., Когут І.О., Рябов С.Г., Сагалаков Б.Ф.; За заг. ред. С.Г. Рябова. – К.: Вид-во “Друкарня ДУС”, 2005. – 44 с. 6. <http://www.fesukraine.kiev.ua/main.php>. 7. Ковалишин Е. Think tanks: что это такое, 10 окт. 2001. <http://www.aht.org>. 8. Президент України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011: Послання від 30.04.2002 р. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 9. Почепцов Г. Коммуникативные технологии XX века. – М.: Ваклер, 2001. – 347 с. 10. <http://www.uceps.org>. 11. [http://www.uceps.org/ua/section/National\\_Security\\_and\\_Defence/](http://www.uceps.org/ua/section/National_Security_and_Defence/) №10/2003. 12. <http://www.europexxi.kiev.ua>. 13. <http://www.ceis.tane.edu.ua>. 14. <http://www.ieac.org.ua>. 15. <http://www.dif.org.ua>. 16. <http://www.eru.org.ua>. 17. <http://www.defense-ua.com>. 18. <http://www.ames.kiev.ua>. 19. <http://www.migration.kiev.ua>. 20. <http://www.ji-magazine.lviv.ua/conf-june2004/progr-ukr.htm>. 21. <http://www.eru.org.ua/index.php?page=773>. 22. <http://www.ca-ua.info>.