

Мандзюк О. А.,

голова Інституту стратегічних ініціатив
Глобальної організації союзницького лідерства

ПРАВОВА ПРИРОДА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ АНАЛІТИЧНИХ СПІЛЬНОТ В УКРАЇНІ

Анотація. У роботі досліджена правова природа функціонування та розвитку аналітичних спільнот в Україні. Проаналізовані основні етапи виникнення і розвитку аналітичних спільнот. З'ясовані основні чинники, що впливають на ефективність розвитку аналітичних спільнот в Україні. Встановлено, що нинішні умови існування та діяльності аналітичних спільнот характеризуються наявністю проблем, зумовлених особливостями національного контексту. Надані рекомендації щодо подальшого розвитку аналітичних спільнот в Україні. Додатково обґрунтована позиція, за якої поняття «аналітичний центр» є недостатньо широким для характеристики аналітичних спільнот та їх організаційних форм в Україні. Визначено, що одним із перспективних напрямів подальших розвідок з досліджуваних питань є проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Ключові слова: правова природа, аналітичні спільноти, етапи розвитку, державна політика, правове регулювання.

Постановка проблеми. Сучасні дослідники звертають увагу на посилення ролі аналітичних спільнот у політиці, бізнесі, громадянському суспільстві [1, с. 9]. Аналітичні спільноти – це пов'язані загальними цілями, ідеями, науковими методами групи дослідників, консультантів, експертів та аналітиків, що працюють у специфічних галузях аналізу.

При цьому у випадку, коли аналітичні спільноти достатньо консолідовані для того, щоб виступати із єдиною інтелектуальною програмою, вони стають доволі ресурсними та ефективними учасниками сучасного суспільного життя.

Значний доробок вітчизняних дослідників у вивченні теоретичних та практичних політико-правових проблем взаємодії держави та громадянського суспільства (у тому числі – аналітичних спільнот) зробили такі науковці, як І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. М. Колодій, А. В. Грамчук, М. А. Бойчук, О. Г. Чувардинський та інші дослідники.

Разом з тим в існуючих наукових працях проблематика правової природи функціонування та розвитку аналітичних спільнот досліджена недостатньо. Тому існує необхідність комплексного дослідження окресленого кола питань.

Мета статті. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена стаття, є такі:

1. Дослідити основні етапи виникнення і розвитку аналітичних спільнот в Україні.
2. З'ясувати основні чинники, що впливають на ефективність розвитку аналітичних спільнот в Україні.
3. Надати рекомендації щодо подальшого розвитку аналітичних спільнот в Україні.
4. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Виклад основного матеріалу. Більшу частину ХХ століття аналітичні центри (think tanks) були феноменом, характерним для політичної системи США та дещо меншою мірою для Канади та Західної Європи. З 1970-х років спостерігається процес

запозичення і розповсюдження цієї моделі по всьому світі. Дві третини існуючих аналітичних центрів у світі були створені після 1970 року і більше половини – починаючи з 1980 року. У таких регіонах, як Африка, Східна Європа, Центральна Азія частково в Південно-Східній Азії, аналітичні центри виникли лише в останні десятиріччя ХХ століття. Таким чином, з'явившись у США, феномен аналітичних центрів поширився по всьому світі [1, с. 11].

Поширення аналітичних спільнот не обов'язково відбувається шляхом перенесення англо-американської моделі аналітичних центрів (think tanks) в інші країни. У більшості випадків має місце виникнення власних моделей аналітичних структур і спільнот у національному контексті [1, с. 16].

Сучасні дослідники вважають, що аналітичні спільноти розвиваються в країнах СНД за так званою моделлю «модернізації, що здоганяє» [3, с. 255]. Такий стан був спричинений руйнацією на початку 1990-х років вкрай ідеологізованої та малоефективної радянської системи політичної аналітики. Експертна спільнота практично втратила інституційні структури, значною мірою – інфраструктуру, необхідну для збору інформації. Розпалися або послабилися основні наукові колективи.

Виникнення і розвиток аналітичних спільнот у пострадянських країнах відбувалися значною мірою завдяки зовнішній допомозі, за умов, з одного боку, низького попиту на їх інтелектуальний продукт з боку владних інститутів і політиків, з іншого – неготовності, значної частини громадян до сприйняття самого факту існування неурядових структур, що мають амбіції участі у виробленні державної політики. У поєднанні це фактично означало відсутність суспільного попиту на продукцію національних аналітичних спільнот у своїх країнах [2, с. 8].

Потужним чинником гальмування процесів становлення та розвитку аналітичних спільнот стали авторитарні тенденції в окремих державах СНД, де уряди намагалися поставити під контроль структури громадянського суспільства. Зокрема, у деяких країнах (Білорусі, Росії) прийнято законодавство, яке обмежує або забороняє фінансування неурядових організацій із-за кордону, що за зазначених вище особливостей може призвести фактично до зникнення неурядових аналітичних структур [2, с. 9].

Ефективність діяльності аналітичних спільнот не в останню чергу залежить від наявності та характеру потреби в їх продукції, суспільної довіри до їх досліджень, характеру їх взаємодії з такими суспільними інститутами, як держава (влада), політичні партії (у владі та поза владою), ЗМІ та інші структури громадянського суспільства.

Досліджуючи цю проблематику в розрізі вітчизняного суспільства, сучасні фахівці вважають, що суспільний запит на існування, діяльність і співпрацю аналітичних спільнот існує [2, с. 12]. При цьому суспільство мало поінформоване як про діяльність аналітичних спільнот, так і про зацікавленість влади в співпраці з ними.

Найбільш поширеними формами співпраці органів державної влади із аналітичними спільнотами є інституційні та публічні, зокрема:

– створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників аналітичних спільнот;

– участь представників аналітичних спільнот в експертизі та розробці державних документів різного рівня, у підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, а також – у різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади, так і аналітичних спільнот (наради, конференції, громадські слухання тощо).

В умовах сьогодення слід констатувати, що існуючі форми участі аналітичних спільнот у державотворенні потребують удосконалення та внесення відповідних змін до нормативно-правових актів з метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності органів виконавчої влади. Одним із важливих напрямів удосконалення цього виду діяльності є підвищення зацікавленості влади в більш широкому залученні аналітичних спільнот до процесів державотворення та підвищення якості результатів роботи аналітичних спільнот за відповідними напрямами.

Важливого значення в цих умовах набуває аналіз основних етапів розвитку аналітичних спільнот в Україні з метою визначення характеру взаємовідносин таких спільнот із владою.

До кінця 1990-х років влада приділяла незначну кількість уваги діяльності аналітичних спільнот. Це зумовлювалося, з одного боку, наявністю традиційної монополії влади на вироблення політики, з іншого – недостатнім рівнем розвитку вітчизняних аналітичних спільнот. На той момент лише окремі аналітичні спільноти заявили про себе як про помітних учасників суспільно-політичних процесів, які відбувалися в країні. Деякі з них були тією чи іншою мірою пов'язані з владними інститутами і не виступали в ролі активних критиків діючої влади.

Протягом цього періоду експерти неодноразово змушені були констатувати, що представники влади розглядають спілкування з ними як марнування часу, позбавлене користі і сенсу. Однак були і приклади залучення окремими владними інститутами представників неурядових аналітичних центрів до різних форм співпраці. Зокрема, указом Президента України від 4 листопада 2000 року № 1203/2000 [4] була створена Громадська рада експертів з внутрішньополітичних питань. Метою створення вказаного консультативно-дорадчого органу визначено залучення наукових установ, державних і недержавних аналітичних центрів, відомих учених-суспільствознавців, фахівців у галузі політичних наук до поглибленого вивчення процесів суспільно-політичного розвитку України, вироблення рекомендацій щодо стратегії внутрішньої політики держави.

Основними завданнями ради експертів з внутрішньополітичних питань визначено:

- аналіз найбільш значущих суспільно-політичних проблем, підготовка пропозицій щодо шляхів їх розв'язання;
- прогнозування розвитку політичної ситуації в державі;
- сприяння діяльності соціологічних та соціально-психологічних центрів і служб із вивчення суспільних потреб, політичних та соціально-економічних процесів, моніторингу громадської думки;

– участь у проведенні політичної експертизи проектів найважливіших законів та інших нормативно-правових актів.

У Верховній Раді України представники неурядових аналітичних центрів залучалися до участі в законотворчій діяльності на стадії аналізу законодавчої бази, підготовки та експертизи законопроектів.

Але ця співпраця мала певні обмеження, оскільки частина міністерств і відомств – перш за все це стосувалося Генераль-

ної прокуратури, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ – не завжди вважали за потрібне враховувати у своїй діяльності думку громадськості.

Період 2001–2004 років був позначений загостренням стосунків між владою і неурядовими аналітичними центрами, які стали особливим об'єктом дискредитації. Проти неурядових аналітичних центрів була розгорнута цільова інформаційна кампанія, приводом для якої було обрано їх фінансування іноземними донорами. Одним із прикладів кампанії було створення Верховною Радою України 11 грудня 2003 року тимчасової слідчої комісії «із встановлення фактів іноземного втручання у фінансування виборчих кампаній в Україні через недержавні організації, що існують на гранти іноземних держав» [5].

Починаючи з 2004 року і до подій 2013 року владними інститутами було здійснено певні практичні кроки в напрямі визнання високої суспільної значимості діяльності аналітичних спільнот, підтримці їх розвитку, практичному врахуванні їх ініціатив.

Так, указом Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854 [6] пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади визнано створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації.

Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» був визначений Порядок проведення консультацій з громадськістю [7]. Вказаним актом передбачено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів.

Проведення консультацій з громадськістю повинне також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг, переваг окремим категоріям суб'єктів господарювання, делегування повноважень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання.

Відповідно до п. 5 Порядку організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням

та реалізацією державної політики у визначеній сфері державного і суспільного розвитку, або виступає головним розробником нормативно-правового акта.

Водночас наприкінці 2005 року представники аналітичних спільнот вказували, що попри певне покращення в стосунках влада не готова сприймати пропозиції неурядових аналітичних центрів, і тим більше – платити за них.

У сучасних реаліях можливо констатувати, що сподівання на суттєве покращення умов діяльності аналітичних спільнот, зростання оплаченого попиту держави на їх продукцію не справдилися.

Частково причину цього можна вбачати в сучасній суспільно-політичній ситуації у країні, існуючих територіальних конфліктах та бойових діях. За таких обставин проблеми громадянського суспільства частково відійшли на другий план.

Певна увага діяльності аналітичних спільнот з боку державних органів приділяється навіть у ці часи. Серед останніх тенденцій розвитку взаємин між аналітичними спільнотами та державою слід окремо виділити діяльність, пов'язану зі створенням Міністерства інформаційної політики.

Проект положення (далі – Положення), яке визначає функції та права нового міністерства, поки доступний лише на сайтах «Української правди» та Інституту медіа права. Не виключено, що в остаточну версію документу будуть внесені зміни.

У Положенні прямо зазначено, що МІП України забезпечує дотримання в Україні свободи слова та думки.

З точки зору ефективності державного управління дублювання функцій державних органів – явище негативне. Але з іншого боку – непоодинокими є випадки, коли вже існуючі органи державної влади з тих чи інших причин не виконують покладені на них функції [8, с. 36].

Тож Положенням передбачено ряд функцій МІП України, які не виконують вже існуючі органи. Зокрема, нове міністерство буде:

- надавати в межах своїх повноважень методичну і практичну допомогу прес-службам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- організовувати дослідження впливу ЗМІ на масову свідомість суспільства;
- розробляти, впроваджувати та координувати заходи щодо запобігання нанесенню громадянам України шкоди через неповноту, невчасність та невірність інформації, що використовується, застосуванню маніпуляторних інформаційних технологій, що впливають на свідомість громадян;
- координувати і контролювати діяльність управлінь інформаційної політики центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- розробляти, затверджувати та впроваджувати програму позиціонування України у світі;
- розробляти, затверджувати та впроваджувати стратегію захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу.

У контексті досліджуваної проблематики слід звернути увагу на те, що згідно із п. 1 Проекту Положення МІП України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із формування стратегії інформаційної політики держави та забезпечення її дотримання у сферах просвітницької діяльності, створення інформаційної продукції, сприяння розвитку засобів масової комунікації, формування і використання національних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю засобів масової комунікації

та поширенням суспільно важливої інформації незалежно від їх форми власності, у тому числі в питаннях, що стосуються національної безпеки.

Тому можемо дійти висновку, що безпосередня діяльність МІП прямо чи опосередковано буде торкатися аналітичного простору також.

Аналіз сучасних умов свідчить про те, що у зв'язку із певними чинниками, більшість яких є характерними саме для нашої держави, розвиток вітчизняних аналітичних спільнот носить стриманий характер.

З трьох основних ознак аналітичних центрів – автономія (дослідна та фінансова), проведення прикладних досліджень і розробок для забезпечення політико-управлінського процесу, наявність установок на вплив і вплив на процес вироблення, прийняття та реалізації політичних рішень – найбільш показовим є проведення прикладних досліджень [1, с. 16]. Автономія і вплив, особливо автономія від держави і державних джерел фінансування і вплив у формі агресивного маркетингу свого аналітичного продукту, виявляються не настільки показовими, точніше, яскраво вираженими ознаками аналітичних структур для не англо-американської традиції аналітичних центрів.

Протягом усього періоду існування, особливо у 2000–2004 роках, аналітичні спільноти в Україні розвивалися за досить несприятливих умов з точки зору як можливостей забезпечення власної діяльності, так і стосунків із владою. Незважаючи на це, українські неурядові аналітичні центри змогли не лише зберегтися як незалежні експертні структури, але й певною мірою посилити свої позиції, спроможність і вплив на владу та громадянське суспільство [2, с. 24].

Головними здобутками аналітичних спільнот в Україні сучасні фахівці вважають те, що вони, перебуваючи в несприятливих політичних та економічних умовах:

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

Водночас, нинішні умови існування та діяльності аналітичних спільнот характеризуються наявністю проблем, зумовлених особливостями національного контексту – як «хронічних», так і тих, що виникли протягом останніх років.

До числа таких проблем і ризиків належать: низький рівень зацікавленості владних структур у діяльності неурядових аналітичних центрів; недосконалість правового поля діяльності неурядових аналітичних центрів; їх значна залежність від зовнішнього фінансування; відчутне загострення політичного протистояння в країні протягом останніх років; спроби певних інститутів влади, політичних сил, потужних бізнес-структур зробити незалежні аналітичні центри засобом реалізації власних інтересів і цілей [2, с. 24].

Таким чином, аналітичні спільноти в Україні розвивалися під впливом національних чинників, які суттєво впливали і на аналітичний простір у цілому. Тому слід приєднатися до позиції тих науковців, які вважають класичне американське поняття «аналітичний центр» недостатньо широким для характеристики аналітичних спільнот та їх організаційних форм в Україні.

Отже, виникає необхідність у більш широкому концепті, який би узагальнював даний феномен на глобальному рівні.

Відтак для позначення досліджуваного феномена в глобальному контексті використовуємо термін «аналітичні спільноти», який видається більш адекватним змісту даного явища.

Висновки. Пошук оптимальних шляхів правового регулювання діяльності аналітичних спільнот в Україні має здійснюватися за напрямом більш широкого залучення аналітичних спільнот до процесів державотворення з урахуванням особливостей зазначеної галузі. Основні напрями розвитку правового регулювання досліджуваної сфери обумовлюються новими проблемами, відносинами та загрозами, що викликають необхідність постійного коригування існуючих механізмів правового регулювання.

З урахуванням отриманих результатів, основним напрямом розвитку положень дослідження слід вважати проведення аналізу ролі аналітичних спільнот у державотворчому процесі.

Література:

1. Аналитические сообщества в публичной политике : глобальный феномен и российские практики / под ред. Н. Ю. Беляевой. – М. : РАПН ; РОССПЭН, 2012. – 253 с.
2. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6.
3. Ляхович-Петракова Н. В. Аналитические центры и проблема развития оценки публичной политики / Н. В. Ляхович-Петракова // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и Новых Независимых Государствах. – Екатеринбург : УрО РАН, 2006. – С. 255–263.
4. Про Громадську раду експертів із внутрішньополітичних питань : указ Президента України від 04.11.2000 № 1203/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – 4 с.
5. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань встановлення фактів закордонного втручання у фінансування виборчих кампаній в Україні через недержавні організації, що існують на гранти іноземних держав : постанова Верховної Ради України від 11.12.2003 № 1376-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – 182 с.
6. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 146.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від

03.11.2010 № 996 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 211.

8. Поливака Н. Щодо ідеї створення Міністерства інформаційної політики / Н. Поливака // Юридична газета. – 2014. – № 44–45. – 36 с.

Мандзюк О. А. Правовая природа функционирования и развития аналитического сообщества в Украине

Аннотация. В работе исследована правовая природа функционирования и развития аналитических сообществ в Украине. Проанализированы основные этапы возникновения и развития аналитических сообществ. Определены основные факторы, влияющие на эффективность развития аналитических сообществ в Украине. Установлено, что нынешние условия существования и деятельности аналитических сообществ характеризуются наличием проблем, обусловленных особенностями национального контекста. Даны рекомендации по дальнейшему развитию аналитических сообществ в Украине. Дополнительно обоснована позиция, в соответствии с которой понятие «аналитический центр» является недостаточно широким для характеристики аналитических сообществ и их организационных форм в Украине. Определены перспективные направления дальнейших исследований по рассмотренным вопросам, одним из которых является проведение анализа роли аналитических сообществ в государственном процессе.

Ключевые слова: правовая природа, аналитические сообщества, этапы развития, государственная политика, правовое регулирование.

Mandzyuk O. Legal nature of the operation and development of the analytical community in Ukraine

Summary. We have studied the legal nature of the operation and development of the analytical community in Ukraine. Analyzed the main stages of the emergence and development of analytical communities. The main factors affecting the efficiency of the analytical community in Ukraine. Found that the current conditions for the existence and activities of Analytical Communities are characterized by problems arising from the peculiarities of the national context. Recommendations for further development of the analytical community in Ukraine. Further substantiated position, according to which the concept of “Analytical Centre” is not sufficiently broad to characterize the analytical community and their organizational forms in Ukraine. Identified promising areas for further research on the issues discussed, one of which is to analyse the role of communities in the state of analytical process.

Key words: legal nature, analytical community, stages of development, public policy, legal regulation.