

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА
щодо визначення пріоритетних цілей і завдань направлених
на підвищення ефективності роботи аналітичних підрозділів в
системі державного управління України

Предмет розгляду. Аналіз ефективності роботи основних інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління, а також недержавних консультативно-аналітичних центрів, визначення пріоритетних цілей та завдань направлених на підвищення якості та ефективності роботи відповідних підрозділів.

Актуальні проблеми інформаційно-аналітичної діяльності в системі державного управління:

- сьогодні підрозділи інформаційно-аналітичного супроводу органів державної влади та місцевого самоврядування діють переважно в інтересах управлінь внутрішньої політики і задіяні для збору та фахової обробки інформації. Методологічне забезпечення аналітичної складової діяльності цих структурних підрозділів недостатнє. Відповідно особливої актуальності набуває науково-аналітична діяльність в інтересах інформаційно-аналітичного супроводу;

- в органах державної влади всіх рівнів існує проблема у відносинах «клієнт-замовник». Адже чітка ієрархічна структура органів державної влади та місцевого самоврядування створює можливість для нав'язування аналітичним підрозділам волі вищого керівництва стосовно результатів аналітичних досліджень та моніторингів. В такому випадку говорити про об'єктивність досліджень, а відтак про їх фаховість та значимість, не приходиться;

- через відсутність розуміння різниці між поняттями «інформаційно-аналітична робота» та «інформаційна діяльність», досить часто аналітичні підрозділи в місцевих органах державної влади використовують не за призначенням. Такий стан речей призводить до того що аналітичний підрозділ не займається збором та обробкою інформації про об'єкт управлінського впливу та оцінки цього впливу, натомість починає виконувати функції, пов'язані з обробкою статистичної інформації та інформування громадян про результати цієї обробки;

- важливою проблемою в діяльності аналітичних підрозділів є практично повна відсутність обміну інформацією. Ця проблема стосується обміну інформацією між регіональними підрозділами місцевих органів державної влади та обміном інформації аналітичних підрозділів органів центральної та місцевої влади. Адже така сама проблема, що виокремлюється аналітиками в одній з областей, може виникнути ще в якомусь регіоні, або ж стати загальнодержавною проблемою. Своєчасне отримання інформації про існування таких проблем може неабияк спростити їх вирішення або ж упередження;

- недосконалість нормативно-правової бази функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого

самоврядування в Україні, що пов'язано з відставанням засобів правового регулювання від сучасних політичних, соціально-економічних та управлінських реалій;

- відсутність належного кадрового забезпечення. На сьогодні безпосередньо спеціалістів з інформаційно-аналітичної роботи не готує жоден вищий навчальний заклад країни. Окремі курси та дисципліни, які мають відношення до інформаційно-аналітичної діяльності та викладаються в межах прикладної політології, не дозволяють підготувати аналітиків, здатних працювати перш за все в органах державної влади та місцевого самоврядування. До цього слід додати низький рівень розвитку загальної методологічної бази інформаційно-аналітичної роботи (що є як безпосередньо управлінською, так і науково-прикладною проблемою), а також вкрай низький рівень фахівців з інформаційно-комп'ютерного забезпечення у районних структурах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- недостатній рівень фінансування системи інформаційно-аналітичного забезпечення (на відміну від країн ЄС та США, робота вітчизняних аналітиків є, по суті, низькооплачуваною та не претендує на своєрідний елітарний статус);

- неефективна організаційна система інформаційно-аналітичних підрозділів в органах державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, мова йде про дублювання функцій, відсутність системного бачення розвитку галузі, низький рівень впровадження інновацій, велика плінність кадрів, відсутність локальної мережі між місцевими органами державної виконавчої влади України, єдиного інформаційно-телекомунікаційного вузла обміну і обробки інформації тощо);

- відсутність ефективної координації інформаційно-аналітичної діяльності відповідних підрозділів Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України з іншими суб'єктами політичної аналітики в державному секторі сучасної України;

- рівень методичного та інформаційно-технологічного забезпечення аналітичної діяльності, процесів підготовки і прийняття рішень в цілому залишається не високим;

- існуючий теоретичний і виробничий потенціал вітчизняної науки і промисловості використовується інформаційно-аналітичними службами в системі державного управління неефективно;

- низький рівень наочності кінцевих аналітичних продуктів (зокрема, відсутня належна культура виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів, не встановлено обмеження реального часу, протягом якого повинні бути прийняті управлінські рішення незалежно від складності вирішуваних питань і обсягів оброблюваної інформації), мінімально використовуються методи прогнозування та моделювання при підготовці аналітичних матеріалів;

- низька якість телекомунікаційного забезпечення інформаційно-аналітичної роботи, що призводить до невідповідності темпів аналітичної обробки інформації темпам її надходження (зокрема, місцеві органи виконавчої

влади недостатньо оснащені програмно-технічними засобами, які до того ж нерационально використовуються). До цього слід додати неточність та неповноту інформації, з якою працюють органи державної влади, що пов'язано з загальним дефіцитом ресурсів для її одержання та низьким рівнем взаємодії органів влади між собою (передусім в контексті обміну інформацією, адже в Україні, по суті, відсутня аналітична база, систематизований та вичерпний інформаційний фонд з потужним довідковим апаратом, мережі телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій);

- відсутність скоординованої системи показників та затверджених методик їх розрахунку;
- відсутність розвиненої аналітичної бази, систематизованого і вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, мереж телекомунікацій, що дозволяють використовувати фонди зовнішніх організацій;
- обмежене використання сучасних інформаційно-пошукових систем;
- недостатній рівень системного проектування великих інформаційних комплексів;
- відсутність професійно-кваліфікаційних вимог до аналітика, що працює в органах державної влади;
- відсутність фахового та етичного кодексу політичного аналітика;
- недостатній рівень співпраці органів влади з недержавними аналітичними центрами;
- співпраця недержавних аналітичних підрозділів з органами державної влади не має системного характеру та є доволі епізодичною.

Надзвичайно актуальною проблема інформаційно-аналітичного забезпечення є на регіональному рівні. Зокрема, важливим елементом запровадження регіональних програм інформатизації є впровадження системи інформаційно-аналітичного забезпечення місцевих органів державної виконавчої влади.

Необхідність роботи такої системи спричинено наступними факторами, щонегативно впливають на практику здійснення державної політики інформатизації в регіонах:

– відсутність типової організаційно-функціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення регіональних органів всіх рівнів. В даний час в областях функціонують тільки окремі елементи системи інформаційно-аналітичного забезпечення, але відсутня централізована ефективна координація діяльності з боку центральних органів влади, недостатнє фінансове та матеріальне забезпечення, деяке дублювання діючих елементів системи;

– не створена єдина загальнодержавна система класифікації та кодування, без якої не можливе ефективне функціонування комплексу системи інформаційно-аналітичного забезпечення центральних та місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодія, агрегація та інтеграція даних;

– недосконала система нормативних документів щодо вимог до розробки та запровадження компонентів системи, розробки та реалізації управлінських

рішень у складі системи інформаційно-аналітичного забезпечення регіональних органів управління з урахуванням державних, відомчих, регіональних та міжрегіональних інтересів;

– органи управління нижчого (місцевого) рівня не мають відповідних вмінь та навичок щодо збирання даних, психологічно і матеріально не повною мірою готові до передачі даних до органів вищого рівня в електронному вигляді.

Ризики для інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління. Головний ризик полягає у необхідності проведення структурної оптимізації, яка може передбачати скорочення штату певних відділів або їх ліквідацію.

Рекомендації:

- активізувати створення єдиного інформаційного простору, зокрема об'єднати існуючі інформаційні системи та бази даних всіх рівнів державного управління і передбачити доступ до вже діючих загальнодержавних ресурсів;

- в рамках єдиного інформаційного простору сформувати загальнодержавний інформаційний реєстр даних про комерційні організації та державні установи, які є власниками державних, недержавних і змішаних інформаційних ресурсів, а також надають інформаційно-аналітичні послуги;

- сприяти розширенню мережі інформаційно-аналітичних підрозділів з моніторингу регіональної політики;

- органам державної влади спільно з науково-дослідними інститутами, вищими навчальними закладами підготувати технічні завдання зі створення інформаційно-аналітичних систем та їх елементів за напрямками функціонування органів державної влади (локальні обчислювальні мережі, програмно-технічні комплекси, бази даних тощо, головним призначенням яких є автоматизований аналіз справ у різних ділянках державної активності);

- запровадити дієві механізми співпраці між державними та недержавними інформаційно-аналітичними структурами (зокрема, шляхом проведення спільних досліджень з актуальних питань внутрішньої та зовнішньої політики);

- активізувати співпрацю інформаційно-аналітичних структур органів державної влади та місцевого самоврядування з вітчизняним академічним середовищем (це дозволить суттєво оптимізувати та зробити більш ефективним обмін науково-методологічними напрацюваннями, посилити підготовку та перепідготовку фахівців з інформаційно-аналітичної роботи шляхом стажування, тренінгів для студентів вищих начальних закладів, які виявляють бажання і схильність до аналітичної діяльності тощо – у даному контексті провідна роль повинна належати Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональним інститутам);

- необхідно обмежити практику підготовки законодавчих і нормативних документів інформаційно-аналітичними органами державної влади та місцевого самоврядування «під себе» (виходячи лише з політичної доцільності та власного місця у владній ієрархії);

- запровадити постійно діючі механізми співпраці між державними та недержавними аналітичними структурами, зокрема, проведення спільних досліджень за кошти Державного бюджету із можливістю часткового зовнішнього фінансування. Координувати процес визначення тематики досліджень державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів (у т.ч. стосовно стратегічних напрямів внутрішнього розвитку країни, її позиціонування у нових геополітичних реаліях);

- доцільно сформувати фаховий кодекс політичного аналітика для працівників інформаційно-аналітичних підрозділів у структурі державного управління;

- започаткувати і розвивати співпрацю з вищими навчальними закладами з підготовки «кадрового резерву». Проводити стажування, тренінги для студентів вищих начальних закладів, які виявляють бажання і схильність.

В цілому система інформаційно-аналітичного забезпечення повинна базуватися на основі аналізу предметної сфери державного (або місцевого) управління та виділення пріоритетних програмно-цільових установок. Зокрема, вона повинна передбачати вирішення наступних пріоритетних питань:

- створення оптимальних умов для ефективного функціонування різноманітних господарюючих суб'єктів, поліпшення основних економічних показників, збільшення зайнятості населення;

- залучення в країну (або окремих регіон) зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значимих інноваційних проектів;

- планування та ефективне управління фінансовими потоками;

- розвиток інфраструктури та ефективне управління системами соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунальним господарством, транспортом тощо;

- аналіз політичної ситуації, прогнозування основних політичних ризиків;

- створення та підтримка стабільності суспільно-політичної ситуації в країні або окремо взятому регіоні;

- ефективне використання природних ресурсів, вирішення проблем екології тощо.

Під розв'язання цих пріоритетних завдань необхідно вибудовувати всю систему інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому оптимальним є використання трьох режимів прийняття управлінських рішень:

1. Рішення управлінських завдань стратегічного характеру, пов'язаних, як правило, з перспективами розвитку, стабільністю та спадковістю влади.

2. Рішення управлінських завдань оперативного, тактичного характеру, орієнтованих на поточне організаційне та фінансово-ресурсне забезпечення виконання різноманітних планів та проектів.

3. Рішення надзвичайних, екстремальних управлінських завдань, пов'язаних з необхідністю запобігання та усунення наслідків впливу руйнівних природних або техногенних факторів, виникненням і неконтрольованим розвитком гострих соціально-політичних проблем і конфліктів.

Кожний із зазначених вище режимів прийняття рішень потребує інформаційно-аналітичної підтримки.

Стратегічний рівень припускає виявлення проблемних точок у різних сферах життєдіяльності, аналіз і прогноз довгострокових тенденцій соціально-економічного розвитку; аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій і створення системи рівноваги різних проявів політичної активності. На даному рівні генеруються методи рішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі та сценарії розвитку ситуації.

На оперативному рівні ведеться моніторинг і аналіз поточного стану елементів соціально-економічної та суспільно-політичної сфери, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценаріїв розвитку, здійснюється оперативний контроль і коректування виконання планів і проектів.

Надзвичайне управління припускає одночасно прогнозування та запобігання екстремальним ситуаціям, створення сценаріїв їхнього виникнення та розвитку, безперервний моніторинг характеристик і показників потенційно небезпечних природних, техногенних, соціально-політичних факторів і забезпечення організаційно-технічних питань здійснення управління в екстремальних умовах.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення управління повинна також враховувати так звану «місцеву» специфіку (центральної або регіональної рівень тощо).

Зазначимо, що з огляду на широкий спектр проблем і обмежені ресурси, неможливо утримувати в штаті високопрофесійних фахівців зі всіх напрямків.

Тому органам державного управління дуже важливо мати під рукою перелік зовнішніх експертів з різних галузей знань, а також прорахувати можливості та ресурси для оперативного залучення їх до обговорення проблем, разових консультацій. Така постановка питання припускає наявність в органах державної влади та місцевого самоврядування людей або структур, у коло обов'язків яких входить професійне формулювання завдань, організація аналітичних досліджень, підбір та координація діяльності експертів, реалізація експертних процедур і технологій, узагальнення матеріалів, подання результатів особам, що приймають рішення.

На регіональному рівні в контексті формування нової системи інформаційно-аналітичного забезпечення необхідно створити регіональну інформаційно-аналітичну службу, головним завданням якої повинно стати розроблення і застосовування правил аналітичного опрацювання та використання інформації в системі органів виконавчої влади. При цьому відповідна служба може стати дієвою складовою як в системі органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування.

Одним з основних напрямків діяльності служби в системі органів виконавчої влади повинно стати створення багаторівневих інформаційних зв'язків між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між областю та районами (в окремо взятому регіоні), наявність яких забезпечить прийняття та реалізацію ефективних, науково обґрунтованих, управлінських

рішень, від якості яких залежить результативність державного управління в цілому.

Основними функціями регіональної інформаційно-аналітичної служби повинні стати:

– функція інформаційного пошуку (збір і аналіз даних, пошук і оцінка інформації з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та можливостей Інтернет; ідентифікація та систематизація інформації, її зберігання; створення баз даних; інформаційний супровід підготовки прогнозів розвитку галузей, підприємств регіону; інформаційна підтримка проектів зі ступенем ризику; інформаційна підтримка науково-дослідних робіт з проблем розвитку соціально-економічного потенціалу регіону);

– функція аналітико-методична (виявлення, опис проблем, тенденцій, альтернатив, конфліктних і надзвичайних ситуацій; моделювання проблем, вибір методів їх вирішення, оцінка наслідків; інформаційне та аналітичне рецензування планів, програм, результатів експертиз; аналіз і прогнозування ситуацій, проблем у політиці, економіці, науці, виробництві, підприємницькій діяльності тощо; мінімізація факторів ризику; аналітична оцінка ініціатив, інновацій, розробка пропозицій щодо їх використання; аналіз рейтингів, кредитних історій об'єктів; інформаційний супровід і аналіз суспільно-політичних акцій і процесів; підготовка зведених, тематичних, прогнозних, аналітичних матеріалів, довідок, доповідей, обґрунтувань, інших інформаційних продуктів);

– функція технічного забезпечення та захисту інформації (організаційно-технологічна реалізація процесів інформатизації в регіоні; програмне забезпечення; створення інформаційно-пошукових програм; забезпечення захисту інформації; забезпечення телекомунікацій та автоматизації; випуск аналітичних збірників, довідників тощо).

Враховуючи проблеми з фінансуванням, функціонування зазначеної служби може здійснюватися не на постійній основі, а шляхом створення робочих (експертних) груп із залученням фахівців відповідних спеціальностей для вирішення ситуативних актуальних управлінських завдань.

Ефективне функціонування регіональної інформаційно-аналітичної служби сприятиме місцевим державним адміністраціям у підвищенні ефективності підготовки, ступеня обґрунтованості нормативно-правових, розпорядницьких і програмних концептуальних документів; удосконаленні форм, методів, технологій роботи структурних підрозділів; впровадженні в практику сучасних наукових і технічних досягнень; підвищенні оперативності, рівня інформованості посадових осіб; організації інформаційної взаємодії із засобами масової інформації, громадськістю, партіями, громадянами; забезпеченні питань інформаційної безпеки; координації діяльності структур і служб управління регіоном; об'єктивному інформуванні населення регіону про стан та перспективи розвитку процесів європейської інтеграції тощо. Інформаційна діяльність місцевих державних адміністрацій являє собою інформаційний образ регіону, що адекватно відображає реальну і ретроспективну ситуацію, особливості та тенденції розвитку цього регіону.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування повинна створюватися з врахуванням наступних принципів:

1. Принцип системного підходу, що допускає дослідження та аналіз тенденцій політичного та соціально-економічного розвитку країни.

2. Принцип комплексності розв'язування завдань, що забезпечує можливість рішення конкретних завдань, що виникають у процесі управління.

3. Принцип безперервного розвитку, що дає можливість вводити нові або модифікувати існуючі в цей час інформаційні елементи для вирішення управлінських завдань.

4. Принцип стійкості, реалізація якого забезпечує реакцію на зміни будь-якого характеру в інформаційних потоках без істотної зміни своєї власної центральної структури.

5. Принцип оптимальності, відповідно до якого витрати часу та засобів на підтримку в працездатному стані системи повинні залишатися мінімальними протягом певного періоду часу.

6. Принцип раціоналізації документообігу, що припускає глибоку обґрунтованість складу та структури документів, на основі яких формується файлова система і її ієрархічність у базах даних інформаційно-аналітичної системи.

7. Принцип забезпечення єдиної інформаційної бази.

8. Принцип мінімізації введення та виводу даних. Рішення цього завдання допомагає підвищити ефективність роботи всієї системи.

При цьому загальне формування та розвиток інформаційно-аналітичної діяльності повинне відбуватися на базі нових інформаційних технологій, що інтенсивно розвиваються, відбувається якісне ускладнення та розвиток нових методик і технологій інформаційно-аналітичної діяльності.

Оптимальним варіантом у напрямку вирішення основних проблем інформаційно-аналітичного забезпечення в системі державного управління є створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що дозволить:

по-перше, забезпечити оперативність, достовірність, доступність та конфіденційність інформації в органах державної влади. Крім того, суттєво зросте рівень доступності національних та світових інформаційних ресурсів для використання у поточній роботі;

по-друге, суттєво зросте ефективність прийняття рішень в системі управління державою, що набуває особливого значення в контексті реагування на різноманітні політичні та соціально-економічні кризи;

по-третє, сприятиме підвищенню прозорості та управлінської культури органів державної влади та місцевого самоврядування;

по-четверте, буде посилено захист державних інтересів щодо зберігання, режиму доступу та розповсюдження інформації органів державної влади та місцевого самоврядування;

по-п'яте, створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування сприятиме

розвитку засобів «електронного врядування» та «електронної демократії», дозволить більш активно залучати широкі кола громадськості до діяльності державних установ шляхом електронних голосувань, опитувань тощо.

Разом з тим, функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи вимагає впровадження корпоративної електронної пошти в органах державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить поступово перенести документообіг з паперового на електронні носії, що активізує впровадження засобів автоматизації.

Крім того, наступним кроком повинно стати формування міжрегіональної інформаційно-телекомунікаційна системи, яка об'єднає канали зв'язку різного рівня та призначення.

Важливо відзначити, що інтегровані інформаційно-аналітичні системи нового типу орієнтуються на підготовку та прийняття рішень на основі сучасних методів і інформаційних технологій. Такі системи дозволяють здійснювати постійні оцінки в реальному часі стану та тенденції зміни ситуації в пріоритетних сферах державних інтересів для розпізнавання наслідків подій, що відбуваються, включаючи виявлення ознак назрівання кризових ситуацій, і на цій основі забезпечення інформаційних процесів вироблення мотивованих рішень випереджувального характеру на рівні вищої ланки державного управління.

Дані інтегровані інформаційно-аналітичні системи можуть бути призначені для:

1) здійснення інформаційної підтримки прийняття рішень інформаційно-аналітичними центрами та підрозділами Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, СБУ;

2) інформаційного обслуговування державних органів виконавчої влади, Верховної Ради України;

3) забезпечення інформаційної безпеки.

При цьому під інформаційно-аналітичною підтримкою управління розуміється:

– забезпечення первинного збору та обробки інформаційних даних в абонентів системи, їхнє нагромадження та обробка відповідними алгоритмами;

– централізований збір даних, їхній аналіз і прогнозування розвитку ситуацій в економіці та політиці;

– підготовка варіантів можливих рішень щодо управління народним господарством;

– доведення указів та рішень до виконавців, контроль виконання.

Інформаційна взаємодія припускає створення сучасних телекомунікаційних систем, а також розробку відкритих систем класифікації та кодування інформації, словників, рубрикаторів та тезаурусів з різних галузей знань.

Завдання інформаційного обслуговування дозволяє розв'язати проблеми:

– пошуку інформації із запитів користувачів у розподіленій базі даних;

– оперативного цільового збору інформації безпосередньо з об'єктів народного господарства, із засобів масової інформації для вирішення

оперативних питань управління економікою, впливу на політичну ситуацію за запитами користувачів.

Особливе місце в завданні інформаційно-аналітичного обслуговування займає нормативно-правова інформація, тому що всі прийняті рішення повинні проходити перевірку в правовому полі.

Далі при висвітленні питань інформаційно-аналітичного обслуговування Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів доцільно використовувати позицію користувачів та їх індивідуальних (персоніфікованих) інформаційних потреб. Ця позиція полягає у наступному:

1. Створення інформаційних технологій, що забезпечують розгортання на робочих місцях користувачів персоніфікованих інформаційно-аналітичних систем на основі інформаційних фондів та баз даних.

2. Розробка та створення нового типу інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, орієнтованої на випереджальний аналіз при підготовці рішень поряд.

3. Створення ситуаційних центрів для здійснення колективних процесів підготовки, аналізу, обґрунтування, прийняття та контролю реалізації рішень управління.

Ситуаційні центри є завершальною ланкою інформаційно-телекомунікаційних систем, адже вони, по-перше, вбудовані в загальну технологію збору, обробки та прийняття рішень і мають принципово нову специфіку, засновану на новій інформаційній технології – мультимедіа.

За рахунок об'єднання практично всіх видів інформаційного впливу: звуку, текстів, графіків, мультиплікації, телевізійних і відеосигналів, ситуаційні центри радикально змінюють технологію прийняття рішень, створюючи можливість колективного обговорення питання та оперативну оцінку варіантів рішень.

По-друге, ситуаційні центри відкривають можливість вирішення принципово нового класу завдань, де досвід і знання експертів-аналітиків і керівників буде гармонійно вписуватися в традиційну схему обробки інформації, при цьому створюючи нові можливості щодо швидкості та якості аналізу різнопланових ситуацій.

Актуальні проблеми інформаційно-аналітичної діяльності в недержавному секторі:

– неготовність влади та непідготовленість суспільства до вироблення публічної політики і практики участі в цьому структур “третього сектору” (вузкий попит на діяльність);

– істотне зниження присутності в інформаційному просторі експертних оцінок щодо актуальних проблем суспільного розвитку, у тому числі, відсутність офіційно оприлюднених в ЗМІ незалежних моніторингових, експертних законопроектів, урядових програм та владних рішень, презентацій законопроектів і стратегічних документів альтернативних офіційним, досліджень громадської думки щодо тих чи інших суспільних проблем тощо;

– монополізація державними інформаційно-аналітичними службами виробництва політико-аналітичного продукту в Україні за стратегічними

напрямами. Зокрема, однією з причин незацікавленості державних установ та організацій в замовленні досліджень неурядовими центрами є наявність у них власних аналітичних підрозділів чи інститутів. Відповідно, передбачені бюджетами центральних органів влади кошти на проведення досліджень спрямовуються, насамперед, у державні структури та підвідомчі організації. Останні через свій статус мають кращий доступ до необхідної інформації, їм може бути чітко поставлене завдання, сформульовані основні параметри результату, який має бути аргументований в дослідженні;

– для органів влади досить чутливим у співпраці з неурядовими аналітичними центрами є ставлення останніх до засад діяльності влади та її окремих дій. З усього періоду існування неурядових аналітичних центрів в Україні можна зробити наступний висновок: схильність влади до співпраці з неурядовими аналітичними центрами перебуває в обернено пропорційній залежності від ступеня їх свободи в оцінках дій влади. Причиною такого підходу є недостатнє розуміння місця та ролі неурядових аналітичних центрів, які стоять на варті суспільного інтересу і, в силу цього, об'єктивно виступають критиками будь-якої влади, в т.ч. тієї, що має спільну з ними ціннісну платформу;

– вибірковий характер ставлення владних інститутів до пропозицій і рекомендацій неурядових аналітичних центрів. Як правило, недержавні консультативно-аналітичні центри пропонують органам влади систематизовані пропозиції щодо коротко- та довгострокових заходів, спрямованих на вирішення тієї чи іншої проблеми. Проте, навіть у випадку, якщо відповідні пропозиції в цілому будуть сприйняті адресатом, існують ризики того, що а) з усього комплексу (системи) заходів, запропонованого тим чи іншим неурядовим аналітичним центром, будуть вибрані та імplementовані лише окремі, до того ж у трансформованому вигляді; б) що від процесу подання пропозицій до їх імplementації пройде надто тривалий час, за який ситуація зміниться, і пропозиції втратять свою актуальність та адекватність;

– значною мірою зберігаються залишки адміністративної (або традиційної чи ієрархічної) моделі організації професійного знання, в якій значення має не стільки реальний фаховий рівень, висока кваліфікація дослідника, скільки офіційна наукова ступінь і вчене звання. Це зумовлює недовіру до експертів неурядових аналітичних центрів, які часто не мають ні ступеня, ні звання, а лише досвід, аналітичні здібності та академічний рівень фахової підготовки, – що, своєю чергою, може стати вирішальним фактором у виборі владними інститутами виконавця дослідження між державною (офіційною) дослідницькою установою і неурядовим аналітичним центром;

– проблема доступу до максимально повної, «свіжої» інформації про ситуацію в тих чи інших сферах та про діяльність органів влади є ключовою для забезпечення адекватного аналізу та вироблення пропозицій неурядових аналітичних центрів. Незважаючи на положення чинного законодавства стосовно відкритості і прозорості органів влади, існують значні проблеми в доступі структур «третього сектору» до інформації про діяльність органів влади, насамперед – до проектів рішень, які розробляються. Доступ неурядового

аналітичного центру до відповідної інформації залежить від «доброї волі» керівництва органу влади, що, своєю чергою, часто зумовлюється ставленням останнього до відповідного центру та особистих контактів;

– українські недержавні консультативно-аналітичні центри розвивалися в несприятливому політичному середовищі, якому притаманні, а) постійна конфліктність між інститутами та гілками влади, перманентні структурно-кадрові реорганізації, б) прояви авторитаризму всередині влади, в) тривала відсутність суспільно визнаної стратегії розвитку країни. Ситуація ускладнювалася також політичними кампаніями з дискредитації структур громадянського суспільства, зокрема – українських недержавних консультативно-аналітичних центрів;

– політизація діяльності частини дослідницьких структур, що відбивається в досить виразному, хоча й не засвідченому публічно, їх позиціюванні за ознакою лояльності до тих чи інших владних інститутів чи політичних сил;

– деформація порядку денного досліджень та структури діяльності неурядових аналітичних центрів. Це відбивається в підвищенні уваги до проблем, що впливають з поточного до тематики, розрахованої на більш віддалену перспективу і не пов'язаної безпосередньо з перспективами розвитку політичної ситуації (наприклад, парламентськими чи президентськими виборами). Традиційно, в період загострення політичної ситуації чи проведення виборчих кампаній експерти неурядових аналітичних центрів мають витратити більше часу на підготовку оперативних статей і коментарів для ЗМІ, участь у радіо- та телепрограмах, публічних заходах тощо;

– спроби окремих політичних сил маніпулювати у власних інтересах результатами досліджень неурядових аналітичних центрів;

– виникнення “фантомних” неурядових аналітичних структур або ситуативна активізація тих, що не здійснюють систематичної діяльності, і використовуються для оприлюднення через мас-медіа даних досліджень (насамперед, соціологічних), результати яких можуть викликати сумніви в їх об'єктивності;

– на розвиток неурядових аналітичних структур істотно впливає неврегульованість нормативно-правового поля їх діяльності. Недоліки законодавства ускладнюють поточну діяльність неурядових аналітичних центрів, стримують розвиток їх матеріальної бази, кадрового потенціалу, спроможності в цілому, створюють ризики залежності від наявних донорів (як зовнішніх, так і внутрішніх). Крім того, недосконалість законодавства стосовно правового статусу та, особливо, фінансування неурядових аналітичних центрів може слугувати потенційними чинником недостатньої прозорості їх фінансової діяльності, підставою для втручання державних органів в їх діяльність;

– залежність вітчизняних неурядових аналітичних центрів від зовнішніх джерел фінансування надмір та слабка включеність України до європейських і світових політичних та інших процесів зумовлюють звуженість сфер досліджень українських недержавних консультативно-аналітичних

центрів, недостатню представленість серед них проблем зовнішньої, міжнародної політики, безпеки, геополітики; недостатню залученість українських неурядових аналітичних структур до світової експертної мережі.

Ризики для інформаційно-аналітичних структур в системі державного управління. Головний ризик полягає у мінімізації вироблення альтернативних шляхів впровадження державних політик та програм, а також послабленні контролю з боку громадських структур над процесами впровадження прийнятих державно-владних рішень.

Рекомендації

З метою усунення наведених ризиків рекомендовано здійснення державними органами влади наступних заходів для стимулювання розвитку професійних аналітичних асоціацій, спеціалізованих видань політико-аналітичного спрямування, незалежних аналітичних центрів:

✓ сформувати дієвий склад Стратегічної ради та Ради громадськості при Президенті України, залучивши до них представників неурядових аналітичних центрів;

✓ за участю представників органів державної влади, державних аналітичних структур, наукових установ, неурядових аналітичних центрів визначити пріоритети державної політики та запровадити в практику проведення щорічних аналітичних форумів з метою аналізу проблем, що постають перед державою та суспільством;

✓ утворити міжвідомчу робочу групу при Президенті України зі створення програми нормотворчої діяльності для забезпечення сприятливих умов розвитку неурядових аналітичних інституцій та інститутів громадянського суспільства в цілому;

✓ ухвалити базовий Закон України «Про невідприємницькі організації», в якому вказати конкретний перелік критеріїв віднесення організацій до невідприємницьких; перелік видів діяльності, що кваліфікуються як суспільно корисна, з обов'язковим віднесенням до них основних видів діяльності, яку здійснюють неурядовими аналітичними центрами.

✓ ухвалити Закон України «Про меценатство», в якому прописати діяльність неурядових аналітичних центрів пожертви і надходження на їх утримання, як одну з видів меценатської діяльності;

✓ для фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів із суспільно важливої проблематики законодавчо визначити статус і спеціальний режим оподаткування відповідних фондів;

✓ передбачити в Державному бюджеті України видатки на фінансування досліджень неурядових аналітичних центрів з актуальних проблем розвитку країни та суспільства. Участь у дослідженнях проводити на конкурсній основі;

✓ внести зміни до чинного законодавства про державні закупівлі, з метою створення сприятливих умов для участі у відкритих торгах неурядових аналітичних центрів, з урахуванням їх статусу як невідприємницьких, суспільно корисних організацій;

✓ забезпечити умови прозорості, відкритої конкуренції неурядових аналітичних центрів у тендерах з реалізації проектів у рамках міжнародної технічної допомоги. Ввести до складу тендерних комітетів представників неурядових аналітичних центрів;

✓ запровадити практику обов'язкових консультацій з громадськістю та залучення представників неурядових експертів до процесу підготовки нормативно-правових актів, що впливають на життєдіяльність суспільства та окремих його верств;

✓ при обговоренні законопроектів надати можливість фахівцям з неурядових структур вносити свої пропозиції та експертні оцінки. Прописати це у Регламенті Верховної Ради;

✓ у громадських радах при центральних і місцевих органах виконавчої влади встановити квоту представництва членів неурядових аналітичних центрів з метою більш активного їх залучення до консультативно-дорадчих органів;

✓ ініціювати проведення регулярних науково-практичних нарад за участю представників органів влади, державних дослідницьких установ і неурядових аналітичних центрів з метою координування дослідницької діяльності;

✓ для з'ясування поглядів виконавчої влади та громадськості на проблеми окремих галузей, регіонів та країни в цілому запровадити в практику регулярні зустрічі керівників центральних і місцевих органів державної влади з представниками неурядових аналітичних центрів відповідної спеціалізації;

✓ з метою аналізу громадської думки з ключових питань зовнішньої та внутрішньої політики розширити практику замовлення органами влади неурядовим аналітичним центрам проведення соціологічних досліджень і моніторингу;

✓ організувати проведення загальноукраїнських конкурсів серед неурядових аналітичних структур на кращі аналітичні дослідження в різних сферах;

✓ для підвищення рівня обізнаності державних службовців та загалом органів державної влади та місцевого самоврядування про аналітичні структури «третього сектора» активніше залучати неурядові аналітичні центри до підвищення кваліфікації працівників державних установ.