

Российская ассоциация политической науки
Исследовательский комитет по проблемам публичной политики
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»
Отделение прикладной политологии СПб филиала Государственного университета –
Высшей школы экономики

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА - 2006

Сборник статей

Под редакцией А.Ю.Сунгурова

Рекомендовано к печати
кафедрой прикладной политологии
СПб филиала ГУ-ВШЭ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
2006

Рецензенты:

Доктор экономических наук М.Ф.Замятина

Доктор философских наук Г.Л.Тульчинский

**Публичная политика - 2006. Сборник статей. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. –
СПб: Норма., 2006. – ___ с.**

Ежегодный альманах, продолжая традицию предыдущих выпусков (Публичная политика-2004, Публичная политика-2005), посвящен развитию как самой публичной политики, так и структур, способствующих ее развитию – Центров публичной политики. Существенное внимание уделяется также экспертному сообществу и прежде всего - сообществу политологов, а также формам их сотрудничества со структурами гражданского общества в нескольких регионах России. Объектом изучения являются процессы публичной политики и развитие фабрик мысли не только в России, но и в странах СНГ и Восточной Европы.

Монография рассчитана на ученых и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов– на всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения стоящих перед российским обществом сложных задач достойного развития. нашей страны.

Издание осуществляется при поддержке ___ Инициативы по развитию местного самоуправления Института Открытое общество (Будапешт).

ISBN _____

с СПб центр “Стратегия”, 2006

Центры публичной политики в Украине

Предисловие

В Украине существует несколько десятков аналитических центров, которые работают в разных областях общественной жизни. В строгом смысле слова, центром публичной политики является только Международный центр перспективных исследований, который имеет своей миссией внедрение средств публичной политики во все сферы общественной жизни в Украине, сам работает в средствах публичной политики и имеет словосочетание « публичная политика» в своем названии. Остальные аналитические центры употребляют отдельные процедуры публичной политики в экономических или политологических исследованиях.

Поэтому исследование будет идти по следующим направлениям:

- Становление сектора НГО и аналитических центров как их особой разновидности в Украине
- Становление области публичной политике в Украине
- Особенности работы МЦПИ в контексте его деятельности по развитию области публичной политики в Украине

Исследование опирается на 10-летний опыт активного участия МЦПИ в демократических реформах. Этот опыт говорит о необходимости иметь целостную картину процесса демократизации для стран, которые переходят от развитой советской общественной системы к развитой демократической. Эта картина и особенно задачи, которые приходится решать в процессе демократизации этих стран, не совсем совпадают с задачами принятыми в учебниках и практике развитых демократий. Они просто этих задач не видят, так как давно уже их решили и оестествили в своей культуре и мировоззрении.

Именно поэтому мы в своем исследовании так много внимания уделяем контексту работы аналитических центров.

Свой анализ развития НГО и аналитических центров мы строим на следующих материалах:

- В конце 2003 было опубликовано аналитическое исследование «Негосударственные аналитические центры Украины», подготовленное Украинским центром экономических и политических исследований имени А.Разумкова. (Извлечения из исследования см. Приложение 1)
- В ноябре 2005 года газета «Зеркало недели» опубликовала результаты опроса ведущих аналитических центров Украины об их отношении с властью «Новая власть и третий сектор: в бой аналитиков по прежнему не берут»
- В конце 2005 года консорциум ведущих НГО Украины с активным участием МЦПИ подготовил «Доктрину развития гражданского сектора», которая впервые задала общую картину представлений о роли НГО в обществе и сформулировала условия и задачи их развития . Подготовке Доктрины предшествовала подготовка аналитических отчетов и анкетирование НГО об условиях их работы. (Извлечения из анкеты см. Приложение 2.)
- Министерство Юстиции Украины подготовило в 2005 году свой вариант «Доктрины развития гражданского сектора» с очень похожим содержанием

В этих документах содержится анализ состояния и предложения по улучшению деятельности НГО, поэтому мы в тексте исследования сосредоточимся на задачах и проблемах становления гражданского общества и центров публичной политики на примере МЦПИ.

1. Становление сектора НГО в контексте процесса демократизации в Украине

1.1. Логика демократизации, как мы ее понимаем и в соответствии с которой оцениваем развитие общества

- Главное изменение в общественном устройстве, привнесенное процессом демократизации, – легитимность всех групп интересов действующих в правовом поле. Это означает, что группы интересов вступают в открытую конкуренцию за общественные ресурсы. Они влияют на распределение денег в бюджете, на определение через парламент правил игры, на контроль над использованием ресурсов через общественные организации и прессу, на формирование власти через выборы. Формируется политическая конкуренция. Бизнес становится отдельным политическим игроком.

- Возвращение к тоталитарной системе представления интереса только одной правящей группы в Украине уже не реально – никто из основных игроков в рамках политической конкуренции не имеет решающего преимущества – ни Президент, ни Парламент, ни отдельные промышленно-финансовые группировки. И, судя по всему, иметь в ближайшие годы не будет.

- Если действует вертикаль власти – решения принимаются наверху, аналитические структуры обосновывают эти решения, все остальные выступают как исполнители. Власть ни перед кем не отчитывается, процесс принятия решений закрыт. Исполнители отвечают в первую очередь за сохранение самой вертикали.

- Система вертикали эффективна, когда надо любой ценой сосредоточить большие ресурсы в отдельной точке, но не эффективна там, где надо обеспечить длительное развитие – постоянное осмысленное давление на всех исполнителей невозможно. Бизнесу, как таковому (т.е. возможности развертывания своего дела) в этой системе нет места. Опыт НЭПа дает хорошую модель взаимоотношения власти и бизнеса – нужно открыли возможности, потом закрыли и еще наказали за инициативу.

- Если работает демократический принцип принятия решений, то центров выработки предложений и их обоснования много – в идеале в каждой группе интересов формируется свое видение и свои требования, власть вынуждена учитывать политическую конкуренцию и анализировать последствия того, что все интересы удовлетворить невозможно. А власть отчитывается перед и сменяется группами интересов через партии и выборы. В итоге власть вынуждена формировать условия для честной конкуренции всех групп интересов.

- Поэтому способы принятия решений в демократической системе принципиально отличны от способов принятия решений в системе директивной вертикальной. Во – первых, решение должно быть понятно избирателям и группам интересов иначе будет сопротивление его принятию и реализации, во – вторых оно должно быть принято на основании анализа конкретных условий политической конкуренции, в третьих оно должно быть принято в результате консультаций с группами интересов. Должна быть соответствующая бюрократия, которая умеет это делать – публично объяснять, анализировать и сравнивать варианты, проводить консультации с группами интересов.

- Сегодня острая политическая конкуренция не имеет соответствия в процессе формирования и реализации государственной политики. Советская разрешительная система все еще действуют, партийный контроль снят, демократического контроля нет, чиновник работает по своим правилам. Поэтому решения покупаются, конкуренция не является честной, государственная политика не является прозрачной и эффективной. Суды не являются независимыми ни от власти, ни от взяток. Вся полноценная аналитика осталась в Москве, а у нас она только появляется. Бизнес вынужден платить за свои интересы, каждый раз по частному случаю и без гарантии на будущее. Права собственности в такой системе не защищены.

- Без становления нормальных демократических институтов не будет честной политической конкуренции, без честной конкуренции не будет потенциала для развития общества.

1.2. Демократическая система, которую мы стараемся построить, имеет такие основные характеристики:

- Интересы всех групп (которые не запрещены законом) являются легитимными. Политика есть средство предъявления и борьбы этих интересов. Партии представляют эти интересы.

- Власть всех уровней избирается и может быть переизбранной. Кандидаты от партий представляют на усмотрение избирателей свои программы относительно политики. Власть зависит от граждан и отчитывается перед ними за выполнение своих программ.

- Партии формируют Парламент. Состав правительства есть следствием выбора граждан — большинство формирует правительство.

- Избранный Президент отвечает за долгосрочный курс развития государства и выполнение положений Конституции.

Почему в Украине эта демократическая система не срабатывает?

Потому что в Украине изменили общественное устройство, но не изменили формы деятельности правительства, бюрократической машины и участия граждан в направлении соответствия устройства и механизма деятельности общества.

В Украине не обеспечили окончательный переход от советской системы к демократической. В обществе существует распространенное мнение, что этот переход возможно осуществить путем модернизации старых форм деятельности.

Поэтому мы сейчас имеем химеру, когда советская система разработки решений и контроля уже не работает, а демократическая еще не создана. В результате имеем большой хаос в управлении государством, чем прежде, и в некоторых частях электората вызревает желание возвратиться к четкой советской системе. Поэтому у НГО не так много времени повлиять на достижение соответствия демократического устройства общества и принципов его деятельности.

1.3. Основные задачи решаемые сектором НГО в Украине

В рамках предложенной модели организации общества необходимо активное влияние НГО на формирование новых демократических институтов через решение следующих задач:

- Структурирование общества по группам интереса и формирование у НГО, сопровождающих этот процесс, умений определять и защищать эти интересы. В Украине зарегистрировано более 30 тысяч НГО, но реально работают около 5000 организаций. Эти организации еще только учатся формулировать и защищать интересы своих групп. Их необходимо обучать этому.

- Усиление НГО (мозговых центров), которые могут анализировать существующее состояние, определять проблемы и пути их решения и влиять на достижение соответствия между демократическим принципом устройства общества и формами его реализации в деятельности власти и гражданского общества. В Украине в крупных городах работают несколько десятков аналитических центров, но, за исключением МЦПИ и Украинского центра политических и экономических исследований имени А.Разумкова, которые насчитывают десятки экспертов и работают во многих областях, это небольшие организации, специализирующиеся на отдельных узких областях политической, экономической или правовой экспертизы или занимающиеся проектами адвокации. Особо следует отметить широкую сеть центров предпринимательских инициатив, которые сосредоточены на анализе ситуации и проектах развития городов и регионов.

- Контроль за избирательным процессом. В Украине, в связи с большим реальным влиянием выборов на структуру власти и направление политики в последние годы, появилось несколько НГО (Комитет избирателей Украины, Лаборатория законодательных инициатив ...), которые ведут эту тему и распространяют свой опыт по регионам.

- Организация структурированного диалога по поводу содержания партийных программ и мониторинг их выполнения. Эта работа приобрела смысл после перехода на пропорциональную систему выборов по партийным спискам. МЦПИ создал и издал методику оценки партийных программ и провел серию обучающих семинаров. Сейчас, перед очередными выборами это направление работ значительно активизировалось.

- Участие в разработке и обсуждении законодательных инициатив. Изменение существующей системы обсуждения уже готовых конкурирующих вариантов закона на публичное обсуждение концепций закона. Пожалуй, самое «запущенное» направление работ. Анализ законов идет только на уровне юридической экспертизы – анализ последствий принятия закона, его финансовая цена не рассматриваются. МЦПИ создал шаблон рассмотрения закона в процедурах публичной политики, но сделать его употребление обычной практикой в работе Парламента еще не удалось.

- Организация структурированного диалога между Президентом и обществом относительно развития общества и соблюдения Конституции. Под общественным давлением Секретариат Президента (ранее называвшийся Администрацией Президента) объявил о переносе акцента в своей деятельности с контроля над государственной политикой к обеспечению публичной деятельности Президента. В рамках этих изменений был создан Стратегический Совет при Президенте, который отвечает за диалог Президента с обществом, и проведены первые Президентские слушания. Сценарий слушаний включал параллельные выступления по острым вопросам демократических преобразований представителей власти и НГО. МЦПИ вместе с Секретариатом и рядом других НГО сопровождает этот процесс.

- Организация влияния на принятие политических решений правительством путем подготовки аналитических материалов и организации консультаций с группами интересов, легальное лоббирование необходимых для общественных групп решений. Это направление является сегодня наиболее проработанным методически и постоянно поддерживаемым. Его значение для процесса реформ начинает осознаваться правительством, партиями и донорами. МЦПИ является лидером в этом направлении. Мы разработали принципы подготовки чиновников и провели обучение 148 чиновников высокого ранга основам публичной политики. Сейчас центр выиграл государственный тендер на подготовку 10 групп чиновников к реализации в Украине программы ЕС «Твиннинг», то есть обучения министерств и ведомств Украины подобными организациями ЕС.

- Работа с донорами по эффективному использованию технической помощи. К сожалению, огромная техническая помощь, оказанная Украине, мало повлияла на процесс общественной трансформации. Помощь сыграла важную роль на этапе ознакомления с основами демократии, но перестала быть эффективной на этапе институциональных изменений. МЦПИ постоянно вел работу с донорами по необходимости изменения содержания и форм технической помощи и сосредоточении усилий на институциональных изменениях.

Изменения, как стало понятно из опыта реформ, надо осуществлять параллельно во всех этих точках. К сожалению целостной программы таких изменений не было ни у гражданского общества, ни у доноров, ни у власти. МЦПИ постоянно работает над такой картиной целого и уточняет свои функции в соответствии с миссией и ситуацией в обществе.

2. Может ли гражданское общество в Украине эффективно работать с властью

2.1. Признаки становления институтов гражданского общества

Советская система последовательно и основательно уничтожила все возможности определения и презентации интересов отдельных общественных групп. Легитимным был только один интерес – руководства коммунистической партии. То есть после свержения коммунистического режима в Украине общество было почти не структурировано по группам интересов, институтов легальной политической конкуренции не существовало. Быстрое создание в начале 90-х годов основных учреждений представительной демократии, таких как Президент, Парламент, Конституция, система выборов на всех уровнях власти, не сделало общество полностью демократическим, поскольку отсутствовали институты повседневной демократии – независимая судебная система, возможность для групп интересов принимать участие в разработке и реализации политических решений, прозрачность власти.

Но если до событий осени 2004 года были какие-то сомнения относительно существования в Украине гражданского общества, то после этих событий сомнения исчезли. За счет действий гражданского общества изменение власти прошло организованно, без жертв и в рамках правового поля.

Вот признака наличия гражданского общества в Украине накануне революции:

- появилась легитимная политическая конкуренция;
- сложились системы общественного мониторинга политической конкуренции, в том числе на выборах;
- группы интересов имели своих выразителей среди НГО и старались публично выказать свои интересы

- власть делала уступки группам интересов и, хотя и тормозя ход изменений, меняла процессы подготовки и принятия политических решений, постепенно вводила средства публичной политики;
- даже непоследовательная политика европейской интеграции делала легитимной ориентацию на европейские стандарты демократического правления;
- образовался рынок деятельности НГО;
- образовалось независимое информационное пространство, хотя и ограниченное почти исключительно электронными СМИ.

Сегодня неправительственные организации, которых в Украине более 30 тысяч, объединяют 12% населения. Эти организации стали одной из определяющих действующих сил Оранжевой революции и сегодня имеют высокие ожидания относительно действий новой власти.

Главным процессом стал процесс активизации и структуризации институтов гражданского общества в новой политической ситуации.

Это нашло свое выражение в следующих изменениях:

2.2. Установление новых взаимоотношений с государством

2.2.1. Изменения правил игры

В Украине необходимо срочно создать более благоприятные условия для деятельности гражданского общества, так как предыдущая власть не очень была в этом заинтересована.

Большая группа ведущих НГО выступила с инициативой создания новых правил взаимоотношений власти и общества. Они готовят набор документов, среди которых есть и Концепция развития гражданского общества. Достигнуто соглашение с Секретариатом Президента о том, что эта Концепция в перспективе будет утверждена указом Президента, что стало бы демонстрацией воли государства относительно новой парадигмы его отношений с гражданским обществом.

2.2.2. Активизация действий НГО в защиту своих прав

Коалиции НГО показали новое качество своих отношений, когда после опубликования бюджета на 2005 год, где были заложены нормы, значительно ухудшавшие финансовое состояние НГО, сумели прийти к дружному и эффективному сотрудничеству в отношении давления на власть. В результате скоординированных действий правительство пересмотрело неблагоприятные для НГО положения бюджета.

2.2.3. Создание общественных советов

Поскольку власть подчеркивает необходимость организованного взаимодействия с гражданским обществом, она вместе с рядом НГО инициировала создание Общественных советов при госадминистрациях всех уровней, создание экспертных советов при парламентских комитетах и министерствах. На эти советы возложены функции контроля за действиями власти и помощи ей при разработке и внедрении политических решений.

2.2.4. Повысилась роль и качество независимой аналитики государственной политики

Первые сто дней деятельности новой власти были придирчиво проанализированы в отчетах независимых НГО и на публичных обсуждениях. Было сделано очень большое

количество критических оценок и предоставлены рекомендации в отношении изменений поведения и политики правительства.

2.2.5. Активизация процесса создания и структуризации общин

Более активно и организованно пошел процесс создания общин. Так, например, в Днепропетровской области подписан меморандум о готовности к сотрудничеству и развитию территориальных общин между представителями общественных организаций, областным советом, областной государственной администрацией, мэрами городов, представителями бизнес-ассоциаций. Этот документ включает 10 обязательств участников меморандума для обеспечения сотрудничества и развития территориальных общин.

Партии тоже поняли важность поддержки местных общин, как важной составной своих предвыборных кампаний, и ищут средства для своего участия в процессе создания и развития общин.

2.2.6. Акцент на контроль за проведением парламентских выборов в 2006 году.

Поскольку парламентские выборы 2006 года в условиях перехода от президентской к парламентско-президентской форме правления являются определяющими для дальнейшей судьбы демократии, то внимание со стороны организаций гражданского сектора к ним очень велико. Создаются коалиции НГО, лоббирующие изменения в избирательное законодательство, разрабатываются средства предотвращения фальсификаций на выборах, организуется общественный диалог относительно содержания избирательных программ и анализа выполнения партиями предвыборных обещаний прошлых выборов, организуется обучение для участников избирательного процесса.

2.2.7. Активное противодействие возвращению старых методов управления государством

Многие общественные организации, среди которых следует отметить основную организационную силу революции – общественную организацию «Пора», проводят широкую публичную кампанию по изобличению в деятельности новой власти рецидивов действий старого режима. Они открывают сайты для сообщений о коррупционной деятельности новых чиновников, проводят публичные мероприятия по анализу проблем общественных трансформаций, иницируют проведение исследований прозрачности и эффективности государственной политики.

2.2.8. Более активное включение НГО в процессы евроинтеграции

Новая власть четко сориентирована на реальный процесс интеграции в международные и европейские структуры, что делает процесс демократических изменений последовательным и структурированным по направлениям и задачам. В последние месяцы значительно возросло число публичных мероприятий и проектов НГО, касающихся процессов евроинтеграции. Это происходит на фоне повышения политической конкуренции относительно направлений развития общества.

2.2.9. Усилился процесс политической конкуренции и самоопределения основных политических сил

Идет процесс создания конструктивной оппозиции как со стороны старых провластных партий, так и новых политических сил. Но этот процесс проходит еще очень хаотично. Оппозиции не хватает способностей к самоорганизации и содержательных действий.

НГО активно втянулись в процесс обсуждения партийной жизни, содержания партийных программ.

2.2.10. Социальная ориентация новой государственной политики усилила роль НГО, занятых в этой сфере

В особенности активировались молодежные и студенческие организации, они стараются создать новое отношение к проблемам молодежи и защиты их прав, усилилась и стала более координированной борьба с эпидемией ВИЧ/СПИДа, усилилась защита прав меньшинств, борьба с детской беспризорностью.

2.3. Успехи и просчеты технической помощи

Большую роль в формировании гражданского общества в Украине сыграла техническая помощь, через которую НГО и правительству были переданы образцы демократического поведения.

Но доноры долго не обращали внимания на необходимость вместе с образцами передавать технические средства реализации этих образцов. Многие усилия доноров были направлены на выдачу добрых советов относительно государственного управления, но правительство и НГО не имели возможности их выполнять.

Доноры сделали упор на создание протестного движения против коррумпированной власти и почти не обращали внимания на необходимость работы с правительством.

С большими трудами идея того, что реальные изменения может выработать только сильная власть вместе с сильными НГО, долго прокладывала себе путь к признанию.

Дело сдвинулось с места тогда, когда в Украине стала применяться другая парадигма выполнения проектов технической помощи. Суть ее в том, что документы по анализу политики вырабатывались украинскими экспертами и членами правительства, а международные эксперты сопровождали этот процесс консультациями и обучением.

В результате развернулся процесс обучения госслужащих основам публичной политики, правительство стало вырабатывать документы по анализу политики, были сделаны изменения в нормативных документах, в том числе относительно публичных консультаций.

Но решительные изменения в переходе от системы директивного планового государственного правления к конкурентному демократическому правлению так и не произошли. Не все доноры поняли важность последовательной институциональной трансформации старой советской бюрократической машины в новую демократическую. А само правительство себя кардинально изменить не может.

НГО тоже имели слабые возможности влиять на процессы принятия решений, и в последние годы были сделаны шаги по их обучению работать с общественными интересами и с властью. В начале 2000-х годов в Украине уже создалась критическая масса НГО и партийных ячеек, которая могла влиять на общественную мысль и была способна на организованные и согласованные действия.

2.4. Проблемы развития отношений государства и гражданского общества и необходимая для этого помощь

- Новая по содержанию государственная политика буксует, так как машина реализации осталась старой. Режим ручного управления государством является еще главным.

- Правительство еще не овладело средствами публичной политики. У него нет действующих инструментов публичных консультаций и разработки и обсуждения альтернативных вариантов политики.
- Нет целенаправленной политики институциональных изменений в государственном управлении относительно участия гражданского общества в процессах принятия политических решений. А времени и ресурсов для изменений остается мало. На парламентских выборах 2006 года в случае разочарования избирателей ходом реформ может произойти реванш старых властных структур и средств управления.
- Судебная реформа не стала приоритетом, и влияние власти на принятие решений еще очень значительно. Граждане не уверены в возможности защиты своих прав.

2.4.1. Необходимость концентрированной помощи на изменения в процессах принятия политических решений

Продвижение Украины по пути создания сильного гражданского общества зависит и от качества технической помощи.

Все демократические страны проходили через этап изменений в работе правительственной машины для достижения ее прозрачности и эффективности – их опыт доступен, представлен в стандартах и процедурах. То есть хорошее правление и отсутствие коррупции это не таинственная ментальная особенность западных людей, а набор технических средств для достижения прозрачности и эффективности.

Надо иметь хоть как-то скоординированную политику технической помощи Украине, которая бы была жестко ориентирована на изменения подобные тем, которые проводил Европейский Союз к странам кандидатам на вступление.

Приоритетами технической помощи должны стать институциональные реформы административной машины, создание независимой судебной системы, модернизация инфраструктур и, соответственно, привлечение институций гражданского общества к этим политическим изменениям.

Учитывая авторитет и возможности Мирового банка, он может выступить лидером и координатором политики технической помощи по усилению возможностей и влияния гражданского общества.

2.4.2. Необходима помощь в дальнейшем структурировании гражданского общества ради его развития

Надо изменить стратегию предоставления помощи со стороны донорских организаций. Необходимо перейти от предоставления грантов сотням маленьких НГО к реализации больших долгосрочных программ через ресурсные центры и коалиции НГО.

Политика привлечения к передаче образцов демократического поведения многих и всякий раз новых организаций была эффективной на первом этапе ознакомления общества с демократией, но является ошибочной на этапе демократических реформ.

Реформы может осуществить только структурированное гражданское общество, где есть фонды, ресурсные центры, качественные программы и большое количество НГО, представляющих интересы разных общественных групп.

3. Надо укреплять возможности НДО в отношении влияния на местные власти

3.1. Мониторинг и оценка государственных услуг как эффективный путь уменьшения возможностей коррупционного поведения

Есть направления работ, которые безусловно положительно влияют на процесс уменьшения коррупционного поведения. Среди таких направлений важное место занимает процесс улучшения качества государственных услуг.

В Советском Союзе чиновники всех уровней осуществляли реализацию властных полномочий по распределению государственных ресурсов и контроль за выполнением административных распоряжений и норм. Никто никаких государственных услуг никому не оказывал – самого понятия «государственные услуги» в советском лексиконе не было.

Таким образом создание системы качественных государственных услуг является для Украины делом совершенно новым, и опыта работы с услугами нет ни у аппарата, ни у населения. Именно поэтому появились широкие возможности распространения коррупционного поведения в процессе предоставления государственных услуг. Статистика свидетельствует, что, например, государственные службы, ответственные за выдачу разрешений и контроль за их выполнением, являются наиболее коррумпированными – пожарная инспекция, санитарная инспекция, архитектурные и строительные инспекции. Много пишут также о наличии коррупции в образовании и здравоохранении. Коррупция в этих сферах распространена вследствие того, что:

- Население мало осведомлено о своих правах и условиях предоставления услуг.
- Отсутствует участие граждан в разработке и внедрении политики предоставления государственных услуг, то есть этот процесс является не публичным и не прозрачным.
- У НГО отсутствует возможность анализа состояния дел с услугами, подготовки рекомендаций и организации давления на власть в плане их внедрения.
- У региональной или местной власти нет обратной связи относительно ее попыток улучшить положение дел с государственными услугами.

МЦПД через участие в проекте «Голос общественности» имеет опыт работы в городах Тернополе и Ивано-Франковске по внедрению оценки качества государственных услуг. Полученный опыт свидетельствует, что за счет внедрения этой деятельности в жизни города:

- Руководство города получило возможность увидеть состояние дел с государственными услугами и влиять на него.
- Население получило возможность влиять на качество государственных услуг с помощью публичных слушаний и создание таких органов, как Сопроводительный совет по образованию.
- Публикация результатов оценки и их публичное обсуждение значительно активизировали и сделали содержательной общественную жизнь в городах, повысили возможности НГО участвовать в городской политике.
- В результате деятельности проекта проведено много конкретных мероприятий по улучшению качества услуг – информирование граждан об условиях получения услуг и обязанности конкретных должностных лиц, создание единых центров расчетов за услуги, улучшение водоснабжения, кадровые изменения в аппарате.
- Вообще качество государственных услуг повысилось, а необходимость оплачивать чиновникам это качество из собственного кармана для граждан уменьшилась.

Опыт этого проекта может быть распространен на другие регионы Украины и стать основой создания практики мониторинга и оценки качества государственных услуг, которая значительно уменьшит возможности коррупционного поведения в этой сфере.

Через двери Майдана Украина вошла в новый мир – мир политической свободы. И оказалось, что мы не знаем, как жить в этом мире. Два общественных актера демократии – власть и гражданское общество – остаются советскими, то есть диктуют и требуют выполнения, не беря на себя ответственность за полный и продолжительный процесс подготовки и сопровождение решение до его выполнения. Неудачи всегда списываются на «врагов» или на украинскую ментальность.

3.2. НГО должны стать необходимыми власти – разрабатывать те продукты и оказывать услуги, которые власть качественно без НГО сделать не имеет возможности.

Что надо сделать:

- Оказывать содействие появлению больших программ от доноров для массового и регулярного обучения НГО основам анализа политики и лоббирование определенных аналитикой изменений.
- Добиваться открытой информации о государственных заказах на аналитические работы и организацию консультаций с группами интересов.
- Сделать предложения о порядке разработки и обсуждении Национальных докладов и улучшении формата проведения Президентских слушаний.
- Ввести в оборот эффективные форматы информирования общества о государственной политике и законотворческой деятельности с анализом последствий принятых решений.

3.3. Власть должна эффективно использовать потенциал НГО в области разработки и внедрения государственной политики и разработки законов.

Что надо сделать:

- Довести до логического завершения и внедрить в практику власти всех уровней процедуры проведения публичных консультаций относительно документов государственной политики.
- Расширить практику и сделать открытой информацию о государственных заказах на аналитические работы и консультации с группами интересов.
- Сделать процесс разработки правительственных программ открытым для обсуждений.

Четко определить функциональное место Национальных докладов и средства их использования в процессах разработки государственной политики.

4. Становление области публичной политики в Украине

Знания о публичной политике в Украине стали распространяться во второй половине 90-х годов из двух центров – Академии государственного управления при Президенте Украины и Международного центра перспективных исследований.

В Академии был сформирован учебный курс по публичной политике для слушателей и разработаны методические материалы для преподавания. Все слушатели

Академии знакомятся с теоретическими основами публичной политики. В ряде университетов, в частности, Национальном университете «Киево-Могилянская академия» созданы кафедры публичной политики.

МЦПИ начал выполнять проекты по публичной политике, собирать образцы документов публичной политики, организовывать лекции зарубежных экспертов и активно обучать своих сотрудников работать в средствах публичной политики. Сейчас МЦПИ выполняет функцию ресурсного центра для НГО Украины и других постсоветских стран (Кавказ, Средняя Азия, Молдова) по передаче опыта внедрения средств публичной политики в работу НГО и правительств.

Успех первых проектов МЦПИ был замечен и украинское отделение фонда Сороса «Возрождение» в конце 90х открыла грантовую программу по публичной политике. Эта программа функционирует и сейчас. В рамках программы проведено обучения десятков НГО навыкам публичной политики (с участием в обучении МЦПИ), переведены и изданы основные классические труды по публичной политике, раздаются гранты на проекты в области публичной политике.

Правительство стало допускать НГО к участию в тендерах на разработку аналитических документов.

Бизнес тоже заинтересовался независимой аналитикой и стал размещать заказы на интересующие его темы. Он также стал выступать заказчиком на публичные обсуждения и лоббирование своих интересов.

Партии в ситуации реальной политической конкуренции и выборов осознали необходимость публичности своих программ и стали относиться к аналитике более серьезно.

В результате сложился рынок аналитических работ, в том числе, в области публичной политики на котором сложилась конкуренция между 15 – 20 аналитическими центрами. Объем рынка по очень грубым прикидкам составляет 10-20 миллионов долларов. Программы обучения НГО приводят к тому, что число конкурентов увеличивается. С другой стороны складывается практика сетевых взаимодействий и партнерства при исполнении больших проектов. Так, МЦПИ или Центр им. Разумкова имеют десятки региональных партнеров, за счет осуществления ими программ обучения региональных НГО.

5. Становление МЦПД как ведущего центра публичной политики в Украине

1.1.Кредо на котором базируется деятельность МЦПИ

Мы рассматриваем процесс демократизации не с точки зрения культурных и ментальных изменений, а с точки зрения внедрения необходимых умений, процедур и институтов. То есть, в фокусе нашего внимания находится создание таких общественных институтов, которые обеспечивают взаимодействие сильного демократического правительства и сильного гражданского общества

Мы применяем уникальный подход, который состоит в том, что все продукты вырабатываются украинской стороной; иностранные консультанты только сопровождают процесс через тренинги, консультации и комментарии.

Мы обобщаем опыт консультантов в виде процедур, стандартов, форматов и подходов, которые в дальнейшем используем в своих проектах и для передачи другим

Мы считаем, что обеспечить процесс демократизации возможно через процедуры публичной политики, анализ политики, консультации в вопросах публичной политики и общественные кампании (policy campaign) Мы убеждены, что без анализа политики структурированный диалог в государстве попросту недостижим. Процесс демократизации опирается на наличие организаций, владеющих демократическими процедурами и навыками публичной политики и, соответственно – умеющими их передать другим

В деятельности МЦПД можно четко выделить следующие этапы:

Освоение средств публичной политики.

- Консультирование и обучение со стороны западных аналитических центров, таких как RAND или Новозеландский центр экономических исследований. Запуск основных регулярных исследований и публикаций

Участие в реализации многих проектов публичной политики и выделение технологии их проведения. Разработка собственной парадигмы проекта публичной политики.

- В этот период совершен переход :
 - от провозглашения идеи о решающей роли публичной политики в демократическом обществе - к ее широкому воплощению в общественной практике;
 - от эпизодических и разрозненных - к регулярным комплексным исследованиям;
 - от потребления международной технической помощи - к формированию критериев ее эффективности и партнерских отношений с донорами;
 - от одиночных семинаров для общественности - к систематическим публичным мероприятиям, таких как изготовление предложений аналитиков в форме Плана для Президента и публичных обсуждений Программ Правительства;
 - от несистематического распространения результатов работы - к регулярным публикациям, среди них и электронных;
 - от накопления опыта - к его распространению;
 - от получения знаний и самообразования - к обучению других.

Обучение других центров навыкам публичной политики. Создание стратегии влияния на демократизацию процесса принятия решений в стране
Принятая на 2006 год стратегия развития МЦПД фиксирует основные черты современного этапа

1.2. Стратегия МЦПД на 2006 год

5.2.1. Коренным образом изменилась ситуация в стране

До недавнего времени усилия третьего сектора были направлены на развитие учреждений гражданского общества. Основные деньги доноров вкладывались именно в это.

Помаранчевая (оранжевая) революция удостоверяла наличие гражданского общества и дала возможность для свободного выявления его потенциалов. Ныне мы имеем яркую политическую конкуренцию, много проявлений гражданской активности на местах, свободную печать. Однако правительство еще не может в рамках старой бюрократической машины работать с группами интересов и использовать гражданскую активность для развития общества.

В Украине до сих пор не сложилось государственное правление, адекватное проявлениям свободы. Победа Оранжевой революции поставили перед обществом два новых вызова: (1) создание демократического правительства, способного управлять в

условиях свободы прессы и свободы политической конкуренции; (2) проведение структурных реформ.

То есть, абсолютным приоритетом является концентрация усилий на развитии способности власти адекватно ответить на вызов свободы гражданским обществом, умений работать с группами интересов в формате публичной политики, как это делается во всех развитых демократиях. Такая форма работы может оказывать содействие власти в воплощении радикальных демократических и рыночных реформ, столь необходимых в современной Украине.

Для реализации этого приоритета нужно усилить влияние на правительство, с целью стимулирования его эффективного функционирования и использования достижений всех демократических преобразований, состоявшихся в стране за последний год.

Именно такие изменения в стране оказывают непосредственное влияние на дальнейшее стратегическое развитие МЦПД как аналитического центра, одно из основных задач которого - помогать правительству приобрести основные умения в анализе политики, навыках проведения консультаций и диалога по созданию политики с различными группами интересов и широкой общественностью, и обеспечить аналитическую поддержку принятия важных государственных решений.

5.2.1. Приоритетные задачи на 2006 год

На этом этапе МЦПД необходимо:

Донести до власти и общественного сознания идею о необходимости сотрудничества правительства со всеми группами интересов в формате публичной политики.

Оказывать содействие формированию новых взглядов на программы технической помощи для Украины.

Усилить собственные возможности в том, что касается присутствия в публичном пространстве .

Поиск альтернативы Институциональному гранту для обеспечения финансирования регулярных публикаций МЦПД.

5.2.3. Пути выполнения задач 2006 года

Создание Консультативной группы

В следующем году предлагается создать Консультативную группу, которая (1) усилит возможности МЦПД в донесении идей публичной политики до разных слоев общества; (2) поможет влиять на формирование программ технической помощи в Украине; (3) повлияет на структурные изменения в МЦПД.

Консультативная группа будет состоять из известных представителей государственных органов власти, ведущих политологов, журналистов, бизнесменов, представителей международных донорских структур. Эта группа будет собираться дважды в месяц для обсуждения неотложных вопросов развития украинского общества. Практически работа Консультативной группы будет направлена на организацию взаимодействия opinion makers с decision makers (носителей общественной мысли с теми, кто принимает решения).

Функции Консультативной группы:

(1) Продвижение принципов публичной политики на всех уровнях (коммуникационная функция).

(2) Мы считаем, что посредством деятельности такой Консультативной группы возможно продвижение идеи публичной политики в разных сферах (политика, бизнес, сектор НУО). Взаимодействие Консультативной группы и МЦПД будет взаимовыгодным.

(3) Влияние на формирование программ технической помощи.

(4) Поскольку в Консультативную группу будут входить представители международных донорских структур, они смогут из первых уст почувствовать о проблемах и потребностях украинского общества. Во время регулярных встреч появится возможность убедить их относительно целесообразности внедрения новых программ технической помощи в Украине, которые были бы еще более эффективные и комплексные.

(5) Влияние на структурные изменения в МЦПД.

Создание Консультативной группы будет требовать значительных усилий от директора Центра, поскольку он будет отвечать за ее формирование, определение стратегических направлений ее деятельности и выполнение задач. Появляется потребность в создании новой должности - исполнительного директора, который будет отвечать за ежедневную деятельность Центра.

5.2.4. Обеспечение постоянного присутствия в СМИ

Интервью является основным инструментом обеспечения присутствия МЦПД в СМИ. В 2006 году будет продолжена практика более активного продвижения информации посредством интервью с экспертами МЦПД.

В следующем году будет сделан акцент на распространении блиц-комментариев по инициативе экспертов МЦПД.

5.2.5. Увеличение финансовых потоков

Регулярные публикации

Регулярные публикации Центра являются важным продуктом. К сожалению, доходы от их продажи не покрывают затрат на разработку и печать. В следующем году маркетинговые усилия необходимо сконцентрировать на увеличении продажи регулярных публикаций МЦПД. Для этого предлагается давать рекламу публикаций в бизнесах-изданиях, на банерах в Интернете, рекламировать экономический пакет в "Политическом комментарии".

Необходимо также продолжать расширение базы клиентов за счет поиска новых клиентов на внутреннем и международном рынках (например, сотрудничество с международными компаниями-посредниками, которые создают и продвигают базы данных регулярных публикаций во всем мире. Так, мы начали сотрудничать с компанией EBSCO).

Желательно увеличить количество менеджеров по вопросам работы с клиентами, которые бы разрабатывали и воплощали новые маркетинговые инструменты из продажи регулярных публикаций МЦПД.

Важный аспект, который может повлиять на увеличение продажи регулярных публикаций, - улучшение качества этих продуктов (например, ускорение обработки информации в "Рейтингах потребительских симпатий").

Ныне все затраты, связанные с подготовкой и публикацией регулярных изданий Центра, покрываются за счет Институционального гранта Института открытого общества. 2006 год будет последним годом, работы по этому гранту. За это время необходимо вывести регулярные публикации хотя бы на уровень самоокупаемости. Это планируется сделать посредством:

(1) использования новых маркетинговых инструментов, например реклама в печатных изданиях и в Интернете;

(2) поиска новых источников финансирования. Это направление работы следующего года будет одним из наиболее приоритетных.

Коммерческие контракты

Коммерческие заказы, поступающие от бизнеса, не рассматриваются МЦПД как приоритетные проекты. Если мы стремимся обеспечить дальнейшую жизнедеятельность и финансовую стабильность организации, именно регулярное сотрудничество с

бизнесом и формирование круга постоянных клиентов является путем достижения постоянного финансирования деятельности Центра.

Одним из путей расширения клиентской базы являются презентации продуктов МЦПД в ЕВА, AmCham, а также разработка спонсорских пакетов. Важно также разрабатывать и продвигать новые продукты МЦПД (например, "Обзор событий в Украине за неделю", на который уже есть спрос).

Весомое направление работы - участие в консорциумах с международными консалтинговыми компаниями для выполнения больших проектов. Сегодня главным вопросом в этом направлении является тщательный отбор предложений, поступающих от таких компаний, с целью обеспечить высочайшую вероятность выигрыша тендеров.

Важный аспект, отрицательно влияющий на продажи коммерческих продуктов МЦПД, - низкая мотивация персонала при выполнении коммерческих заказов. В следующем году предлагается разработать новую систему оплаты работы экспертов. Эта система должна стимулировать персонал к поиску и выполнению коммерческих исследований, подготовке качественных коммерческих продуктов.

Гранты

МЦПД успешен в сфере привлечения средств доноров/иностранных представительств для выполнения разных проектов. Сегодня Центр выполняет семнадцать таких проектов. Работа и переговоры относительно новых проектных предложений не прекращается. Чтобы все проекты МЦПД гармонично усиливали друг друга и направлялись на достижение конкретных изменений в Украине, предлагается готовить новые проектные предложения с учетом того, что мы работаем в нескольких приоритетных направлениях, а именно:

(1) реформа принятия решений (административная реформа) и демократические принципы формирования политики (policy making);

(2) реформа образования/науки;

(3) усиление общественного контроля над общественными ресурсами;

(4) создание благоприятной среды для развития бизнеса и инвестиций.

Целесообразно также разрабатывать каждый проект как основу для возможного его продолжения (или рассматривать каждый проект как часть комплексной программы реформирования той или другой сферы). Таким образом мы сможем планировать разработку новых проектов более стратегически, появится предпосылка для формирования продолжительных отношений с донорами, будут достигаться лучшие результаты каждого последующего проекта.

1.3. Организационное развитие МЦПИ

МЦПИ для выполнения новых задач вынужден постоянно производить изменения своего организационного устройства:

В конце 90-х годов МЦПИ представлял из себя конгломерат проектов с общей дирекцией, Наблюдательным советом и обслуживающей инфраструктурой. По завершении проектов люди уходили, опыт не закреплялся, на развитие не было денег, так как в бюджетах проектов такие расходы не предусматривались.

После ряда реорганизаций сегодня МЦПИ – единая функциональная структура с общим бюджетом, структурой должностей и развитой инфраструктурой (здание, компьютерная сеть, технический персонал...)

Имеется несколько совещательных органов, которые обеспечивают процесс подготовки и реализации управленческих решений (Совет заместителей директора, Бюджетный Комитет, Совет центра) и два основных организационных фокуса Департамент экономики и Департамент проектов публичной политики. В центре есть маркетинговая служба.

Все сотрудники центра работают по кратковременным контрактам, что позволяет гибко реагировать на новые задания и заказы.

Структура распределения типов деятельности

Так как МЦПИ имеет иерархию функций сотрудников, то и распределение усилий и времени у них различное (см. табл. 1)

Таблица 1. Соотношение основных функции ЦПП у МЦПИ

	Исследование и анализ	Обучение	Творческая работа	Коммуникации	Адвокаси
Руководство Центра	10%	Программы и методики, Лекции 10%	Проектирование новых продуктов, организационные изменения 30%	Встречи с клиентами, партнерами, чиновниками и сотрудниками 50%	Участие в проектах и мероприятиях
Аналитики	75%	5%	5 %	10%	5%
Менеджеры и организаторы			20%	80%	

Приложение 1

• НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ УКРАИНЫ, ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ

С целью получения экспертных оценок состояния неправительственных аналитических центров, их роли и перспектив развития в Украине, Центром Разумкова было проведенное экспертное опрашивание.

Опрос был проведен с 6 октября по 3 ноября 2003г. Опрошены 110 экспертов, которые представляют 52 структуры (в т.ч. Администрацию Президента Украины, Секретариат Верховной Рады Украины, Аппарат Совета национальной безопасности и обороны Украины, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции Украины, научные академические учреждения, высшие учебные заведения, исследовательские государственные учреждения, центральные и региональные общественные организации и аналитические центры, ведущие СМИ).

Обобщая полученные результаты, можно сделать следующие выводы.

Мысли экспертов по поводу оценки динамики развития неправительственных аналитических центров в Украине поделились фактически пополам: 49,1% опрошенных считают, что развитие центров прогрессирует, 48,2% - что процесс испытывает стагнацию.

Влияние неправительственных аналитических центров на разработку и реализацию государственных решений преобладающее число (78,9%) экспертов оценили как низкую (56,9%) или очень низкую (22%).

Наиболее отрицательно на деятельность неправительственных аналитических центров влияют, прежде всего, незаинтересованность власти в сотрудничестве с неправительственными аналитическими центрами (59,1%) и отсутствие демократических взаимоотношений государства и общественных объединений (43,6%).

Уровень доступа неправительственных аналитических центров к СМИ ограничен: так считают большинство (70,9%) экспертов, а 8,2% - назвали его очень ограниченным.

Главными причинами этого эксперты считают, прежде всего, ограниченность свободы слова в стране, наличие политической цензуры (54,5%) и отсутствие реального публичного спроса на продукцию неправительственных аналитических центров, несформированность потребительского рынка такой продукции. При этом, наиболее эффективной формой распространения продукции аналитических центров эксперты считают публикации в печатных ЗМІ (51,8%), проведение публичных мероприятий (49,1%) и участие в программах телевидения и радио (37,3%).

Развитию неправительственных аналитических центров в Украине наиболее активно содействуют иностранные неправительственные структуры (68,2%); далее, со значительным отрывом — гражданские организации (41,8%) и политические партии (40%). Содействие со стороны исполнительной власти — минимальное (0,9%).

Вместе с тем, среди наиболее активных пользователей продукции центров иностранные неправительственные структуры займут лишь третье место (37,3%); на первый - политические партии (53,6%), втором - исследовательские и образовательные учреждения (38,2%). Парламент и национальные бизнес-структуры - насколько оказывают содействие, настолько и используют. Органы исполнительной власти и Президент - используют большей мерой, чем оказывают содействие деятельности.

Среди стран, чьи структуры наиболее активно поддерживают деятельность неправительственных аналитических центров в Украине, лидируют три государства - США (90,9%), Германия (53,6%) и Большая Британия (33,6%).

Власть, судя по оценкам экспертов, мало использует продукцию аналитических центров. Такую форму ее оповещения, как рассылку аналитических материалов непосредственно органам государственной власти эффективной считают лишь 16,4% экспертов, участие в официальных мероприятиях, включая парламентские и общественные слушания, - 28,2%.

Наибольшей мерой оптимизации взаимоотношений органов государственной власти и неправительственных аналитических центров, по мнению экспертов, будут оказывать содействие активное привлечение представителей центров к разработке решений в сфере внутренней и внешней политики, экономики, социальной и иных сферах (60%) и внедрение прозрачных, открытых процедур подготовки и принятие решений органами государственной власти (56,4%).

Среди желательных источников финансирования неправительственных аналитических центров 60,9% экспертов отметили гранты зарубежных фондов и международных организаций; 58,2% - средства от реализации центрами собственной продукции; 47,3% - бюджетное финансирование. Приметно, что на оплату заказов национальными бизнесами-структурами и политическими партиями эксперты возлагают меньше надой - 30% и 20,9%, соответственно; еще меньше - на разовые благотворительные взносы (3,6%).

Наибольшее грантов, по мнению экспертов, получает украинское Правительство: такой мысли придерживаются наиболее значимая частица (33,6%) опрошенных; второе место поделили неправительственные аналитические центры и прочие общественные организации - считают, что именно эти структуры получают более всего иностранных грантов, по 20% опрошенных экспертов.

Оптимальными параметрами деятельности неправительственного аналитического центра эксперты считают следующие: объем годового бюджета - \$100-300 тыс; направлений деятельности - два-три; приоритетной ориентации деятельности - на широкую массу (разные слои населения, 50%) и лишь в дуге очередь - на экспертные круги, элиту (33,6%).

В работе с органами власти эксперты отдают предпочтение системному сотрудничеству, считая, что центры не должны ограничиваться разработкой

предложений, а должны активно влиять на их реализацию (50%); вместе с тем, почти каждый третий эксперт (30%) уверенный, что центры должны сотрудничать с органами власти на этапе исследований, а реализация их результатов - дело власти.

Наиболее заметной эксперты считают деятельность аналитических центров в проведении избирательных кампаний (72,7%), значительно меньшее - в сферах внутренней (47,3%) и внешней (34,5%) политики. Обойденная вниманием аналитических центров гуманитарная сфера (18,2%), что не может не вызвать тревогу.

Интеллектуальный потенциал украинских неправительственных аналитических центров эксперты оценивают преимущественно как средний (48,2%); высоким его назвали 39,1% опрошенных экспертов, очень высоким- 4,5%.

Таблица 2. Кадровый состав аналитических центров

КАДРОВЫЙ СОСТАВ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ						
		Из них				
		Общее число штатных сотрудников	Экспертов	Владеющих иностранными языками	Стажировавшихся или учившихся за рубежом	Среднегодовое количество внештатных экспертов, привлекавшихся для проведения
1	Агентство регионального развития «Донбасс» (Агентство «Донбасс», Донецк)	8	2	5	3	5
2	Бюро политического консалтинга «Пента» (Бюро «Пента»)	7	5	3	2	8
3	Институт экономических исследований и политических консультаций	20	16	18	12	2
4	Институту Евро-Атлантического сотрудничества	10	6	9	5	6
5	Институт проблем законодательства имени Ярослава Мудрого	15	11	7	0	10
6	Международный институт сравнительного анализа	5	4	3	3	3
7	Международный центр перспективных исследований	40	27	30	3	20
8	Общественно-гуманитарный консорциум «Генеца» («Генеца», Львов)	7	5	3	4	9
9	Украинский независимый центр политических исследований	11	6	3	2	50
10	Фонд «Демократические инициативы»	7	2	4	3	20
11	Фонд «Европа XXI»	9	6	7	4	30
12	Фонд развития гуманитарных технологий (Агентство гуманитарных технологий)	10	5	5	5	7
13	Центр антикризисных исследований	18	18	8	8	0
14	Центр ближневосточных исследований	10	5	9	5	3
15	Центр экономического развития	5	4	2	2	15
16	Центр мира, конверсии и внешней политики Украины	7	4	4	1	7
17	Центр политико-правовых реформ	14	10	8	6	12

18	Центр политических исследований (Львов)	7	5	3	4	9
19	Центр Разумкова	30	18	15	13	100
20	Центр рыночных реформ	11	7	5	6	8
21	Центр социальных реформ «София» (Центр «София»)	7	5	3	1	5
22	Центр Социально-экономических исследований CASE Украина– центр CASE Украина	8	5	6	2	5

Таблица 3. Сферы исследовательской деятельности

Сферы исследовательской деятельности неправительственных аналитических центров, % центров	
Экономика	68%
Внутренняя политика	64%
Внешняя политика	59%
Социальная сфера	50%
Проведение избирательных кампаний	27%
Гуманитарная сфера	23%
Сфера безопасности (в т.ч. оборона)	23%
Другое	27%

Таблица 4. Приоритеты аналитических центров

Приоритеты аналитических центров*, % центров			
	В первую очередь	Во вторую очередь	В последнюю очередь
Аудитория			
Широкая публика	19%	24%	57%
Подготовленные читатели	45%	50%	5%
Специалисты	59%	32%	9%
Направленность деятельности			
Влияние на общественное мнение	47%	32%	21%
Влияние на власть	38%	52%	10%
Обмен с экспертной средой	45%	35%	20%
Формы деятельности			
Публичные мероприятия	41%	41%	18%
Просветительские мероприятия	38%	29%	33%
Издательская деятельность	45%	27%	27%
* некоторые центры указали на первоочередное значение сразу нескольких позиций			

Таблица 5. Структура финансирования

Структура финансирования аналитических центров, % общей суммы финансирования	
Зарубежные гранты	58%
Поступления из украинских источников	26%
Средства за счет реализации собственной аналитической продукции	14%
Бюджетное финансирование	2%

Приложение 2.

Некоторые результаты опроса НГО Оценка государственной политики относительно регулирования деятельности организаций гражданского общества" проведенного в конце 2005 года

Цель исследования: оценка и определение главных недостатков государственной политики относительно регулирования деятельности организаций гражданского общества.

Под понятием организации гражданского общества (организация гражданского сектора, ОГС) в данном исследовании понимается: организации зарегистрированные в форме общественной организации, благотворительного фонда или органа самоорганизации население.

Основные блоки вопросов касались:

- проблемности основных административных услуг, которая предоставляет государство организациям гражданского общества;
- оценки качества законодательного обеспечения деятельности ОГС;
- проблемности отношений организаций гражданского общества с органами власти местного и национального уровня;
- источников финансирования ОГС;
- механизмов сотрудничества ОГС и органов власти
- основных шагов для объединения усилий государства и ОГС для предоставления большего количества социальных услуг населению.

В опросе приняли участие 56 организаций из 23 областей Украины и г. Киев, а также 4 организации, которые идентифицировали себя как общеукраинские.

Подавляющее большинство опрошенных организаций расположены в областных центрах (49 организаций, которая составляет 87,5%). В городах - не областных центрах с населением больше 100 тыс. лиц расположены 4 из опрошенных организаций (7,1%), в маленьких городах до 100 тыс. жителей, селах и поселках городского типа расположено по 1 организации из опрошенных (по 1,8%).

Таблица 6. Основная сфера деятельности организаций, принявших участие в опросе

	Кол-во опрошенных	% от числа опрошенных
Поддержка молодежных инициатив, форм-е молодежной политики, воспитательная работа с молодежью, координация молодежных организаций	17	30,4
Общественный контроль, защита прав и свобод граждан поддержка развития 3-го сектора в том числе: - гражданская адвокатура - комплексное наблюдение за выборами, мониторинг избирательных процессов, правозащита в связи с процессом выборов - предоставление грантов и организация практических семинаров для региональных аналитических центров	10 1 2 1	17,9
Развитие местного самоуправления, устойчивое развитие региона, защита интересов общин, влияние на региональную политику	6	10,7

Научные исследования, аналитика, формирование государственной политики	5	8,9
Евроинтеграция	3	5,4
работа з незащищенными слоями населения	3	5,4
Правозащита	2	3,5
Экологические организации	2	3,5
Улучшение жизни людей с ВИЧ/СПИД	2	3,5
Защита прав предпринимателей	2	3,5
Ассоциация работодателей	1	1,8
Развитие украинской культуры	1	1,8
Создание и реализация региональных программ по охране здоровья	1	1,8
мед и санитарнопрофилактическая помощь	1	1,8

Во время опрашивания организации гражданского общества оценивали уровень проблемности разнообразных административных услуг, которые предоставляет государство.

Таблица 7. Наиболее часто используемые административные услуги и уровень проблемности их получения

	Организация получала такие услуги, % организаций	Средняя оценка проблемности, где 1 – наименьшая степень проблемности, 5 – наивысшая степень проблемности
Регистрация ОГС-юр особ	89,3	2,46
Регистрация ОГС- налогоплательщиков (получения кода неприбыльности)	89,3	2,56
Регистрация в органах статистики	82,1	1,80
Регистрация в социальных фондах	78,6	2,11
Предоставление разрешений /согласований на проведение массовых акций	78,4	2,16

Таблица 8. Проблемы в законодательном обеспечении деятельности организаций гражданского общества

ПРОБЛЕМЫ	Количество организаций, которые указали на эту проблему	% от тех, кто дал ответ на вопрос о проблемах в законодательном обеспечении*
Финансы		
налогообложения членских взносов, заработной платы, затрат на командировку, грантов	8	17,8
отсутствующая налоговая стимуляция потенциальных доноров и меценатов для ОГС из местного бизнеса, проблематичность получения пожертвований от юридических лиц	7	15,6
общие жалобы на ограниченные возможности финансирования ОГС, несовершенство законодательства в сфере финансирования деятельности ОГС	6	13,3
абстрактность и недейственность норм законодательства относительно получения дохода от основной деятельности ОГС, социального предпринимательства	5	11,1
проблемы предоставления платных социальных услуг без потери статуса неприбыльности	5	11,1
отсутствие финансирования со стороны государства, невозможность участия в реализации государственных программ на местном уровне за счет бюджетного средства	4	8,9
отсутствие лицензионных условий для НУО - надавачів социальных услуг	3	6,7
отсутствие упрощенной системы налогообложения и отчетности для НУО, трудная бухгалтерия	3	6,7
сложные отношения между государственными и местными бюджетами и ОГС (в том числе отчетность об использовании средства)	2	4,4
Регистрация организаций и отчетность		
сложная процедура создания и регистрации общественной организации; сложность с перерегистрацией на данном этапе	7	15,6
много отчетности к контролирующим органам, при этом часто изменяются счета и адреса этих служб и об этом никто не сообщает	6	13,3
сложность с ведением государственных реестров	2	4,4
Отношения ОГС с государством и органами местного самоуправления		
неблагоприятное законодательство относительно участия ГО в работе органов местного самоуправления (в выборах на местном уровне, в представлении интересов территориальной общины и т.п.)	4	8,9

лишь декларативная поддержка государством сектору ГО, нет государственной программы поддержки развития общественному сектору	3	6,6
отсутствие механизмов значащего влияния ОГС на процесс принятия государственных решений	3	6,6
осложненный доступ к информации из органов государственной власти	2	4,4
недостаточное делегирование функций от государства	2	4,4
Противоречивость и неоднозначность НПА		
неоднозначность формулировок в НПА (что дает возможность субъективного трактования контролирующими органами)	5	11,1
противоречивость законодательства	3	6,6

* сумма процентов превышает 100% из-за того, что организации могли называть несколько проблем.

Другие виды деятельности, которые ОГС могли бы осуществлять при условии существования соответствующего законодательства. Почти половина организаций (46,4%) указали, что являются определенные виды деятельности, которая организация могла бы осуществлять, но не осуществляет через несовершенное законодательство

**Таблица 9. Проблемность отношений с местными и центральными органами
Власти**

	Не имеют отношений с этими органами власти, % опрошенных организаций	Средняя оценка проблемности отношений, бал за 5-бальной шкалой, где 1 – наименьшая степень проблемности, 5 – высшая
Местные органы власти	10,7	2,63
Центральные органы власти	26,8	2,87

Рисунок 1. Оценка проблемности отношений с органами местной власти, %
(по 5-балльной шкале, где 1 - наиболее низкая степень проблемности, 5 - высочайший)

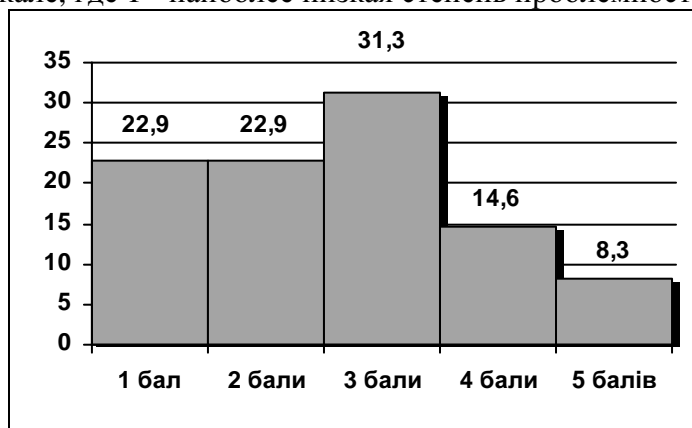


Рисунок 2. Оценка проблемности отношений с органами центральной власти, %
(по 5-балльной шкале, где 1 - наиболее низкая степень проблемности, 5 - высочайший)

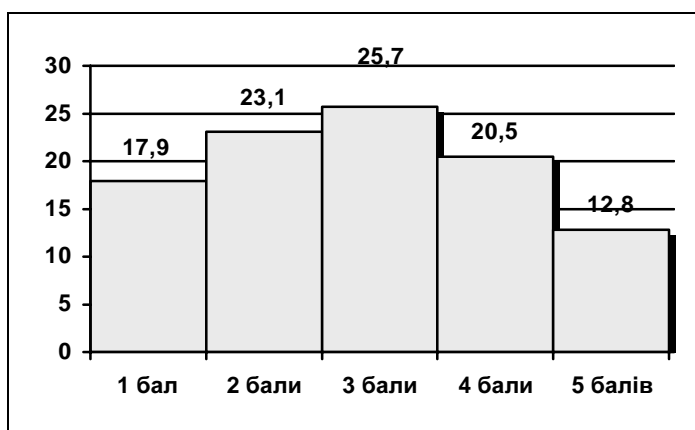


Таблица 10. Ответы на вопрос: Какие основные шаги необходимо сделать для объединения усилий и ресурсов государства и ОГС для предоставления большего количества социальных услуг человеку?

	Количество организаций, которые назвали эти шаги	% к тем, кто ответил на вопрос*	Оценка актуальности, средний балл, где 1 - наиболее низкая степень актуальности, 5 - высочайший
Закрепить механизмы социального заказа, прозрачных открытых конкурсов и тендеров, конкурсов проектов, начинание грантовых программ от государства	15	32,6	4,86
Изменить нормативную базу, законодательство с целью улучшения условий для развития ОГС	13	28,3	4,58
„Знакомство” государства и ОГС: для избавления от негативных стереотипов	9	19,6	4,00
Проведение общественной дискуссии на тему "громада и власть", отладка диалога через "форуми сотрудничества" или другие координационные структуры	7	15,2	4,14
Увеличить государственное финансирование социальных проектов	7	15,2	3,86
Законодательно закрепить благоприятные условия для финансирования ОГС, в том числе предоставления платных социальных услуг без потери кода неприбыльности	6	13,0	4,80
Упрощение процедур регистрации и отчетности для ОГС	6	13,0	4,33

Закрепить механизмы участия ОГС в формировании государственной политики	5	10,9	4,60
Создать реальные совещательные органы, или другие органы (совета, рабочие группы) с привлечением ОГС	4	8,7	5,00
Надлежащее выполнение уже существующих законов и постановлений правительства	4	8,7	5,00
Делегирование части полномочий от государственных учреждений ОГС	4	8,7	4,75
Использовать общественные обсуждения как механизмы консультации с общественностью	3	6,5	2,33
Провести основательный анализ современного состояния общественного сектору, его способности предоставлять качественные социальные услуги	3	6,5	5,00
Техническая поддержка деятельности ОГС государством (аренда, оснащение)	3	6,5	4,00
Создание коалиций ОГС (региональных, национальных)	3	6,5	3,00
Мониторинг оценка организациями гражданского общества выполнение государственных программ	3	6,5	5,00
Рейтинговая оценка эффективности организаций, которые предоставляют социальные услуги	2	4,3	4,50
Обучение и стажировка лидеров ГО в структурах, которые предоставляют социальные услуги	2	4,3	5,00
Преподавание основ деятельности ОГС в высших учебных заведениях, проводить тренинги на "Как сотрудничать с ОГС" для чиновников всех уровней	2	4,3	3,00
Использовать ОГС как кадровый резерв для государственной службы	2	4,3	2,00
Другое			
Усовершенствование проекта Национальной доктрины молодые и ее реализация	1	2,2	5
Создать общие гражданские учреждения	1	2,2	5
Невмешательство в деятельность общественных организаций	1	2,2	5
Создавать совместные услуги на равных условиях и правах.	1	2,2	5
Повышение роли ОГС в реализации государственных программ и планов	1	2,2	4
Общая реализация комплексных программ	1	2,2	5

Открытие и создание специальных учреждений для бездомных и уволенных из мест лишения свободы	1	2,2	5
Устранить от власти всех бюрократов и карьеристов	1	2,2	5
Как-то сравнить, или делать конкурс для государственных средств на одинаковых условиях и общественным и государственным учреждениям - чтобы получали те, кто действительно работает.	1	2,2	5
Создание молодежных центров для общественных организаций области	1	2,2	5
Увеличить прозрачность государственных учреждений и доступа к информации	1	2,2	5
Создание законодательной базы, которая предоставит возможность на конкурсной основе определять потребителю (общине) структуру, которая будет предоставлять конкретные социальные услуги. То есть самая община будет определять, государственная ли структура, организация ли гражданского общества способная более качественно предоставлять услуги, и будет заключать договор с лучшей.	1	2,2	-
Предусматривать раздел сотрудничества органов местной власти и НДО в каждом государственном документе (указах, приказах, и т.п.).	1	2,2	4
Запрет на выделение средств из бюджетов на не конкурсной основе	1	2,2	3
Предоставление органами государственной власти разрешений для ОГС на определенную деятельность	1	2,2	5
Предложить при управлении юстиции, налоговой и т.д. консультационные пункты для НУО	1	2,2	5
Создать бесплатные клиники для юридических лиц.	1	2,2	4
Улучшить уровень социальных услуг, которые надаются ОГС	1	2,2	4
Государство не может создавать препятствия, тормозить деятельность ОГС, а оказывать всестороннюю поддержку (если такая деятельность не противоречит законодательству)	1	2,2	5

Соответственно полученным результатам исследования необходимо внести определенные необходимые изменения в местных и центрального бюджетов с тем, лишь бы расходы, запланированные на предоставление таких услуг, могли бы быть направленными н в ОГС, которые выиграют тендеры.	1	2,2	-
Ввести систему согласно которой с ГО будут работать все ведомства или подразделения центральных и местных органов власти, а не только управление семьи и молодежи	1	2,2	3
Введение пропорциональной системы с преференциями относительно выборов депутатов городских и районных советов	1	2,2	2
Общественные СМИ	1	2,2	4
Центральной власти дать образцы как власти сотрудничать с НДО, показать для местной власти, как это треба делать. Каждый орган власти должен иметь такие образцы, примеры, их надо сделать достоянием гласности, пропагандировать.	1	2,2	4
Повышать образовательный уровень сторон	1	2,2	4
Увеличение заработной платы всех чиновников и повышение их квалификации	1	2,2	4

* Сумма процентов превышает 100% из-за того, что организации называли несколько возможных шагов.