



PLATFORM
FOR ANALYTICS
AND INTERCULTURAL
COMMUNICATION
(PAIC)

СЕРІЯ ІНТЕРВ'Ю З УКРАЇНСЬКИМИ АНАЛІТИЧНИМИ ЦЕНТРАМИ

Центр політико- правових реформ

Серед українських аналітичних інституцій Центр політико-правових реформ – важковаговик. Центр був створений 1996 року за ініціативи тоді парламентаря Ігоря Коліушка і активно залучений до впровадження ключових реформ в Україні, насамперед адміністративної та судової. Про початок діяльності організації, те, як вона долучилася до розробки законів після ухвалення Конституції України 1996 року, і про реформу державної служби сьогодні – в розмові з засновником та головою правління Центру Ігорем Коліушком.

Київ, 2017



Про проект

Інтерв'ю опубліковано в рамках проекту «Платформа аналітики та міжкультурної комунікації», мета якого полягає у посиленні експертизи в сфері написання аналітичних матеріалів, створенні синергії між українськими та європейськими, зокрема німецькими, аналітичними центрами та покращенні розуміння міжкультурних розбіжностей. Проект реалізується Інститутом європейської політики (Берлін) у співпраці з Міжнародним фондом «Відродження», Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, Ініціативою з розвитку та дослідження аналітичних центрів «think twice UA» за сприяння Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Про серію інтерв'ю

Мета інтерв'ю з представниками аналітичних центрів полягає у тому, щоб дати читачеві уявлення про те, яким на сьогодні є ландшафт українських аналітичних центрів, з якими викликами вони стикаються та яку роль відіграють у проведенні реформ в Україні.

Відповідальні за проведення інтерв'ю

Інститут європейської політики – неприбуткова німецька організація, яка працює в сфері європейської інтеграції, заснована 1959 року. Інститут належить до провідних аналітичних центрів у сфері аналізу зовнішньої політики Німеччини та політики Європейського Союзу. Завдання Інституту полягає у науковому опрацюванні тем європейської політики та інтеграції і виробленні практичних рекомендацій у цій сфері. До напрямів його діяльності належить також реалізація проектів, які спрямовані на посилення ролі громадянського суспільства в країнах Східного партнерства. www.iep-berlin.de

think twice UA – Ініціатива з розвитку та дослідження аналітичних центрів. Ініціатива створена в 2016 році для проведення моніторингу, аналізу та популяризації think tanks. Місія – підвищення аналітичного рівня для якісного поступу та глибоких трансформацій України. www.thinktwiceua.org

Думки, висловлені у цій публікації, передають погляди автора і не відображають офіційної позиції будь-якої з представлених організацій чи Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

Редакція

Видавець: think twice UA
Спілкувалася: Ольга Львова, think twice UA
Головний редактор: Людмила Мельник,
Інститут європейської політики
Редактор: Ірина Філіпчук,
Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва
Верстка: Дмитро Мокрий-Вороновський

© think twice UA, 2017 рік

 Institut für
Europäische Politik



За підтримки Федерального
міністерства закордонних справ
Німеччини:



Auswärtiges Amt



Центр політико-правових реформ



Ігор Коліушко – засновник, колишній директор, а тепер голова правління Центру політико-правових реформ. Народний депутат Верховної Ради II та III скликання, експерт з публічного права, автор та співавтор десятків законопроектів і наукових публікацій, громадський діяч, науковець і викладач.

Фото: ЦППР

Центр політико-правових реформ (ЦППР) – недержавний аналітичний центр, створений 1996 року з метою утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Вебсторінка: <http://pravo.org.ua/ua/>



Фото: ЦППР



Інтерв'ю

У всіх демократичних країнах саме уряд є тим місцем, де формують стратегію розвитку країни

Ольга Львова,
think twice UA

Ігор Коліушко,
ЦППР

У своїй роботі від влади ми беремо актуальність, від науки – методологію, а від громадськості – адвокасі: поширюємо інформацію, залучаємо мас-медіа.

Центр розглядався як майданчик, де буде змога відпрацьовувати шляхи і способи реалізації законотворчих процесів.

Пане Ігоре, Ви є засновником та головою правління Центру політико-правових реформ, який торік відзначав 20 років. У чому полягає успіх роботи вашого аналітичного центру?

Ми працюємо в трикутнику між владою, наукою та громадським сектором, і наша місія – бути ефективними у цих трьох напрямках. З кожного ми щось черпаємо. У своїй роботі від влади ми беремо актуальність, від науки – методологію, а від громадськості – адвокасі: поширюємо інформацію, залучаємо мас-медіа. Водночас намагаємося впливати на всі три сфери. У владі це нам вдається насамперед через парламентські комітети – з питань правової політики, державного будівництва та місцевого самоврядування. За часів Януковича нам не було що робити ані з урядом, ані з парламентом, тому ми «пішли» до місцевого самоврядування – працювали над реформою децентралізації публічної влади, домоглися ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» в 2012 р. і т.д.

Якими були мотиви, що Ви в 1996 році, будучи членом парламенту, заснували аналітичний центр?

Мотивів було два. Перший: я тоді думав, як сконсолідувати людей навколо парламенту, а саме – щоб вони працювали над законопроектами. В червні 1996 року було затверджено Конституцію України, і щоб вона запрацювала, потрібно було ухвалити 56 законів. Ми від імені парламенту зверталися до науковців по фахову допомогу, але в Україні не так багато було людей, які могли б на той час розробляти закони. Тоді сформувалися робочі групи, і народилась ідея – не завершувати все одноразовою співпрацею, а створити інституцію, яка могла би консолідувати зусилля і продовжувати роботу над розробкою законопроектів для парламенту.

А другий привід: розумів, що вічно я в парламенті не буду, і думав, що робитиму після депутатства? *Центр розглядався як майданчик, де буде змога відпрацьовувати шляхи і способи реалізації законотворчих процесів.* Тоді вже існувало в Україні декілька центрів, з яких я брав приклад – це й Інститут громадянського суспільства, і Центр Разумкова, і Міжнародний центр перспективних досліджень.

Розкажіть про ключові етапи розвитку та становлення центру?

Перший етап був віртуальний, бо в 1998 році, коли я знову опинився в парламенті, не було змоги зосереджуватися на розбудові центру. Він юридично існував, але фактично не діяв. Того самого ж року з'явився Указ Президента «Про затвердження Концепції адміністративної реформи».



В 2002 році я завершив депутатство і разом із групою своїх помічників-консультантів сформував кістяк організації.

Кучма вчинив наступним чином: указ підписав, але сама Концепція не була опублікована офіційно. Тобто документ ніби й схвалено, але ніхто не знав, що в ньому закладено. Нідерландське посольство за програмою «Матра» сказало, що готове підтримати, якщо наша організація підготує, випустить окремою брошурою і належно поширить цю Концепцію в суспільстві. Ми написали такий проект, і він був першим грантовим проектом ЦППР.

В 2002 році я завершив депутатство і разом із групою своїх помічників-консультантів сформував кістяк організації. Це були Віктор Тимошук, Роман Куйбіда, Дмитро Український, Тетяна Кучеренко. Ми осіли в Центрі, який став для нас основним місцем праці.

Був період, коли я покидав Центр на цілий рік. В 2005 році Віктор Ющенко запросив мене на посаду радника і керівника служби в Секретаріаті Президента. Через рік я пішов від Президента, оскільки Секретаріат очолив Віктор Балого, в якого були інші цілі та методи роботи, і знову долучився до роботи ЦППР. Спочатку, правда, ще рік попрацював на півставки у проекті USAID «Верховенство право». А потім таки повністю повернувся, і з 2007 року я – голова правління Центру.

Як Ви думаєте, наскільки цінними є «транзити» представників експертного середовища до парламенту, адже Ви були двічі парламентарем, тепер очолюєте аналітичний центр?

Чому ми в 90-х роках створювали незалежні аналітичні центри? Тому що тоді ще не було справжньої суспільної науки.

Вважаю дуже правильним і корисним, коли відбувається таке чергування: влада, аналітика, наука, можна в різній послідовності. Чому ми в 90-х роках створювали незалежні аналітичні центри? Тому що тоді ще не було справжньої суспільної науки. Юридична наука, в основній своїй масі, жила своїм життям – займалася нікому не потрібною схоластичною писаниною. Тому довелося створювати нові інституції, аналітичні центри, які й надалі використовували наукову методологію, але працювали не на якісь абстрактні наукові монографічні дослідження, а на практичну потребу дня. Тож вважаю абсолютно нормальним, коли люди працюють сьогодні депутатом, а завтра – в аналітичному центрі, адже специфіка роботи вельми близька, єдине, що там ти ухвалюєш владні рішення, а тут – готуєш їх.

Як Ви оцінюєте стан аналітичних центрів України, їхню співпрацю з урядом, парламентом та вплив на формування порядку денного держави?

Аналітичні центри в Україні стають чимдалі потужнішими, їхній вплив зростає.

Аналітичні центри в Україні стають чимдалі потужнішими, їхній вплив зростає, але є й декілька проблем, які заважають їхньому розвитку. По-перше, аналітичні центри в Україні не мають надійної фінансової основи, тим більше з боку держави, і тому багато організацій просто не виживає. Провідні аналітичні центри в інших країнах мають державну підтримку, коштом якої вони, як правило, утримують свої офіси, персонал. А щоб здійснити програмну діяльність, беруть участь у конкурсах чи тендерах на гранти. До речі, для донорів це саме собою зрозуміло, адже



Завдяки чому виживає наша організація? У нас дуже широкий тематичний спектр досліджень

був період, коли вони і в Україні попереджали, що більше не фінансуватимуть інституційні потреби офісу, зокрема зарплатню адмінперсоналу, а підтримуватимуть тільки заходи, послуги експертів, дослідження.

Сьогодні така практика змінилася, і в усіх проектах ми частково маємо кошти на офіс та адмінперсонал. Власне, для багатьох нових організацій, які починають з якоїсь однієї теми, в таких умовах вижити дуже складно, бо теми – не вічні. *Завдяки чому виживає наша організація? У нас дуже широкий тематичний спектр досліджень.* В один період у нас була актуальною адміністративна реформа, тоді чимало грантів ми отримували саме на неї. Потім нарізала судова реформа – нині ми працюємо й у цій сфері. Але і про адміністративну не забуваємо. Тобто ми працювали за багатьма напрямками, незалежно від того, мали на них фінансування чи ні. Завдяки цьому виростали експерти, виростала спроможність виконувати серйозні завдання, а значить множилися можливості отримувати нові гранти. Згодом ми вийшли на рівень грантів Єврокомісії – це вже дво-, трирічні проекти, коли можна щось планувати. От організаціям, які цього не мають, звичайно, дуже складно. Але загалом, я вважаю, що аналітичні центри в Україні ростуть і їх вплив розширюється.

Із зарубіжних структур найбільше працювали з Радою Європи і Європейською комісією.

З якими міжнародними організаціями ви співпрацюєте та чи є серед них німецькі?

Із зарубіжних структур найбільше працювали з Радою Європи і Європейською комісією. З громадськими організаціями в інших країнах були певні спільні проекти, але дуже ефективною і плідною співпраці не вийшло за браком фінансування та тривалого взаємного інтересу. Були іноземні структури, які нам фахово допомагали, наприклад Німецький фонд міжнародного правового співробітництва. Це структура, яка належить Міністерству юстиції Німеччини, і вона за німецькі державні гроші працює, аби допомагати в правових реформах, зокрема й в Україні. Грантів, як таких, вони не дають, але здійснюють переклади, фінансують поїздки робочих груп. Ми часто їздили до Німеччини спільними робочими групами – німецькі партнери залучали своїх консультантів, це були зустрічі з депутатами, урядовцями, незалежними експертами. Таких поїздок було не менше 15 за двадцять років, і майже кожен реформу ми обговорили з німецькими фахівцями. Таке партнерство дуже ефективне та корисне.

Європейські аналітичні центри мають багато добрих традицій в організації роботи, методології досліджень, які є прикладом для нас.

Чому можна повчитись у європейських аналітичних центрів, окрім фінансової стабільності?

Європейські аналітичні центри мають багато добрих традицій в організації роботи, методології досліджень, які є прикладом для нас. Це не тому, що вони західні, а просто мають більше коштів, тому першими впроваджують, наприклад, інфографіку, активно працюють із соціальними мережами. Все це почалося на Заході і звідти прийшло до нас. Тобто методологія впливу на владу в західних центрах більш розвинута.



Історія ЦППР вражає своєю участю у визначальних реформах країни: адміністративній, судовій, у змінах до Конституції. Яким законопроектом, аналітичним супроводом, адвокаванням реформи Ви пишаєтеся особливо?

Перша тема, над якою ми працювали, – адміністративна реформа, яка мала забезпечити масштабну реорганізацію центральних органів виконавчої влади України.

Після адміністративної та судової реформ ми започаткували такий напрям, як «кримінальна юстиція». Згодом адміністративні послуги сформувалися в окремий напрям. Далі було інформаційне право.

Були речі, які на старті здавалися майже недосяжними. А коли все-таки їх досягали, здавалось, що це найбільший привід для гордості. Наприклад, таким можна вважати створення адміністративних судів.

Все відбувалось поступово. *Перша тема, над якою ми працювали, – адміністративна реформа, яка мала забезпечити масштабну реорганізацію центральних органів виконавчої влади України.* Потім, оскільки я став у 2000 році першим заступником голови Комітету Верховної Води з питань правової політики, довелось займатись ще й судовою реформою. Якраз наприкінці 2001 року завершувався 5-річний перехідний період, відведений на приведення у відповідність до Конституції судової системи. А у Верховній Раді тоді розглядалось два конкуруючі законопроекти, два різні підходи, як вирішити цю проблему, і жоден не набрав голосів. Як кажуть, «найшла коса на камінь». Один документ був розроблений народним депутатом Віктором Шишкіним, а другий – суддями та працівниками Верховного Суду. Мені ж, як заступнику голови Комітету, довелося взятися за це, щоб знайти вихід із ситуації. Тоді-то, в 2001 році, й відбулась так звана «мала судова реформа».

У 2000-х роках ми навчилися отримувати гранти, з'явилося більше працівників у Центрі, до нас прийшов фаховий аналітик Олександр Банчук, і ми поставили за мету – займатися всім, що стосується організації публічної влади в країні, насамперед у контексті законодавчого забезпечення та приведення до європейських стандартів. Тому *після адміністративної та судової реформ ми започаткували такий напрям, як «кримінальна юстиція».* Згодом адміністративні послуги сформувалися в окремий напрям. Далі було інформаційне право. Наприклад, проект закону про доступ до публічної інформації теж писали ми. Єдине, чим ми так і не змогли серйозно зайнятись, – це фінансове право. Кілька разів пробували брати когось на роботу, хто б став експертом у цій царині, але так і не склалось.

Повертаючись до вашого запитання, важко сказати, чим особливо ми пишаємося. *Були речі, які на старті здавалися майже недосяжними. А коли все-таки їх досягали, здавалось, що це найбільший привід для гордості. Наприклад, таким можна вважати створення адміністративних судів.* Це була неймовірна річ, коли лише кілька людей у 1999–2000 роках переконували, що країні потрібні адміністративні суди, яких на той час не існувало. І от у 2005 році ухвалюють Кодекс адміністративного судочинства, а з 2007-го запрацювали адміністративні суди. Здавалося б, чи не привід для гідної оцінки своєї діяльності? Але в часи Януковича адміністративні суди фактично були знищені – їхні судді так масово прогналися перед владою, що забули, для чого їх створювали. І сьогодні, якщо сказати, що ми пишаємося створенням адміністративних судів, то ніхто нас не зрозуміє. Бо те, що творили судді цих судів у 2011–2014 рр., особливо під час Євромайдану, не вписується ні в які стандарти.



Прозорість інформації – це дуже сприятлива річ, яка виявилася надзвичайно ефективною і корисною для суспільства.

Ми забезпечили прозорість судових рішень, підготувавши і проадвокувавши Закон «Про доступ до судових рішень».

Головна проблема нашої Конституції – це її недотримання, насамперед органами державної влади.

Ваша організація також працювала над вдосконаленням механізмів доступу до публічної інформації. З якими викликами у цій сфері вам доводилося стикатись?

Прозорість інформації – це дуже сприятлива річ, яка виявилася надзвичайно ефективною і корисною для суспільства. Спочатку ми домагалися того, щоб у парламенті всі законопроекти були відкриті. Коли я був депутатом, таке не практикувалося, тож у 1998 році я створив незалежний від парламенту сайт – zakon.gov.ua. Тоді всі нові законопроекти, які потрапляли до внутрішньої мережі Верховної Ради, моя помічниця наступного ж дня переносила на відкритий сайт. Це багатьом страшенно не подобалося. Головою парламенту тоді був Олександр Ткаченко, він мене запрошував і казав, що це недопустимо. На що я відповідав: «Вибачте, а що я порушую? Парламент має бути прозорим». До мене приходили й із СБУ, допитуючись, для чого я це роблю. А що не було їм чого пред'явити мені, то на розмовах все і закінчувалось. На цьому сайті ми навіть втілили інтерактивну можливість коментувати законопроекти. А вже в 2002 році Верховна Рада сама відкрила свій сайт.

Ми забезпечили прозорість судових рішень, підготувавши і проадвокувавши Закон «Про доступ до судових рішень». Пам'ятаю, як ми зібралися у Фонді «Відродження» на якусь зустріч і радилися, що ж робити з судами і як їх моніторити? Різні були пропозиції, а я сказав, що нам треба вимагати, щоб усі судові рішення були прозорі для суспільства. Тоді їх можна буде читати, вивчати, і це буде справжній моніторинг судової влади. Ми взяли за це і за два роки домоглися ухвалення відповідного закону.

Третій напрям, над яким ми працювали, – це закон «Про доступ до публічної інформації». Згідно з ним державні органи повинні впродовж п'яти днів надавати інформацію на офіційний запит. Це була перша тема, в якій я особисто вже участі не брав. Влада виступала категорично проти, але у просування закону активно включилися журналісти, адже вони розуміли, що цей інструмент передусім потрібний саме їм. Врешті-решт, влада капітулювала. Можливо, з погляду суспільних цінностей, ці закони, які роблять владу прозорою, – найбільш значущі.

Конституційна реформа – теж сфера компетенції вашого Центру. Зокрема, організація готувала Зелена та Білу книги української конституційної реформи. Які основні неточності Конституції варто усунути і в який спосіб?

Головна проблема нашої Конституції – це її недотримання, насамперед органами державної влади. Коли Президент і парламент є першими порушниками Конституції, тоді важко змусити решту посадовців не переступати через неї. Наші політики звикли не заглядати в Конституцію і вчиняти так, як самі собі надумали, а потім наказують помічникам або навіть Конституційному Суду: «Обґрунтуйте, як це має відповідати Конституції!».



Ми переживаємо період інтенсивного розвитку суспільства, і очевидно, що створити Конституцію в 1996 році, яка була б бездоганною на десятиліття, шансу не мали.

У всіх демократичних країнах саме уряд є тим місцем, де політику якісно аналізують і формують стратегію розвитку країни.

Друга проблема – це те, що ми переживаємо період інтенсивного розвитку суспільства, і очевидно, що створити Конституцію в 1996 році, яка була б бездоганною на десятиліття, шансу не мали. Там є помилки, і життя показало, що деякі норми неефективні та неприйнятні до виконання, тому періодично треба було б переглядати Закон. 20 років – це нормальний час для того, щоб переглянути Конституцію і внести зміни хоча б туди, де є очевидні упущення.

Насправді процес моніторингу має тривати постійно. Насамперед це мали би робити правова наука та аналітичні центри, але й Міністерство юстиції має виконувати подібне спостереження. Потрібен постійний діалог. За результатами такого наукового діалогу фахівці повинні працювати пропозиції, і хоча б раз на 5 років нам треба латати ці «пробоїни» в Конституції.

Міністерства мають перетворитися на своєрідні аналітичні центри і проектні офіси реформ. Чому саме зараз потрібно реформувати Міністерства?

Тому що в нас уряд досі залишається пострадянським. У Радянському Союзі діяла вертикаль партійних органів – ЦК КПРС, ЦК союзних республік, обкоми, райкоми. Ці органи виробляли й затверджували політичні рішення. А вертикаль виконавчої влади працювала винятково на те, щоб ці політичні рішення втілювати в життя. Вважалося, що Кабінет Міністрів не повинен думати, а просто виконувати. Це принципово відрізняє цю систему від демократичних країн, тому що у всіх демократичних країнах саме уряд є тим місцем, де політику якісно аналізують і формують стратегію розвитку країни.

У нас в уряді взагалі ніколи не проводилось аналітичної роботи, не було стратегічного планування і підрозділів для цього не існувало. Так, на ентузіазмі де-не-де виринали люди, які щось напрацьовували, але системної роботи з аналізу політики в усіх міністерствах ніколи не було. Щоб держава могла розвиватися, необхідно створити спроможність до аналізу політики і стратегічного планування в державній політиці.

Дуже часто у контексті реформування міністерств згадують слово «директорат». Що саме розуміють під ним і як це пов'язано з реформою українських міністерств?

Щоб провести реформу уряду, можна було б по-різному діяти. Раніше я пропонував змінити поняття «департаменту». Тобто департамент у міністерстві – це має бути не те, що є сьогодні, а він мусить відповідати за якусь політику, здійснювати аналіз політики тощо. Теперішні керівники уряду вирішили, що це технологічно складна процедура – залишивши форму, змінити зміст, і вирішили створити нові структури з новою назвою і новим змістом, а старі – поступово згорнути. Так виникло поняття «директорат». Тепер ми опинилися у перехідній фазі і маємо



Завдяки реформі уряду, ми повинні у підсумку відійти і прийти до структури міністерства, де є міністр, один або два заступники, державний секретар, 4–6 директоратів, кожен із яких відповідає за розробку політики в якійсь сфері, і секретаріат міністерства.

Треба започаткувати процес оцінювання реалізації політики.

Загалом процес реформування уряду прямує в правильному напрямку.

структуру міністерства, відповідно до якої є політичне керівництво – міністр і заступники, є державний секретар, є велика кількість департаментів та управлінь – але всі вони організовані хаотично. Одні ведуть політичні питання, хтось – проводить реєстрацію, інші – контроль, хтось просто обслуговує, як наприклад фінансове або юридичне управління. Одне слово, державний секретар часом у тому хаосі не може розібратися.

Ось від цього, завдяки реформі уряду, ми повинні у підсумку відійти і прийти до структури міністерства, де є міністр, один або два заступники, державний секретар, 4–6 директоратів, кожен із яких відповідає за розробку політики в якійсь сфері, і секретаріат міністерства. Директорати розподіляють між собою всю політику, за яку відповідає міністерство, при чому кожен працюватиме максимально автономно. В секретаріаті будуть об'єднані всі допоміжні підрозділи, які опікуватимуться кадрами, фінансами, правовим обслуговуванням і т.д. Таким чином, державний секретар координуватиме роботу 4–6 директоратів і керівника секретаріату. Кожен із директоратів міністерств повинен стати аналітичним центром: він має навчитися моніторити стан справ у сфері, за яку відповідає, ідентифікувати проблеми, загрози, які можуть постати в процесі, проводити періодично консультації зі стейкхолдерами, готувати альтернативи та пропозиції до потенційних концепцій реформування галузі чи вирішення інших проблем і доповідати про все це міністрові. Міністр визначається з пріоритетними напрямками вирішення проблем.

А ще треба започаткувати процес оцінювання реалізації політики. Цього в нас взагалі не відбувається. Не достатньо відрепортувати, що ми написали стільки-то законопроектів, провели стільки-то заходів, зустрічей. Потрібно засвідчити, що змінилося в певній сфері, на реформування якої все це було спрямовано. А цього ніколи не було, в нас всі завжди звітують заходами, а не результатами політики.

Чи можна на нинішньому етапі дати оцінку процесу реформування міністерств?

Загалом процес реформування уряду прямує в правильному напрямку. Ми ніколи ще не заходили так далеко в позитивний бік у цій реформі, але спротив дуже великий. Тепер головне чітко визначити предмети відання для директоратів, щоб уся політика була між ними виразно розподілена. В липні ми мали кращий варіант, тоді підготовку пропозицій здійснювали здебільшого державні секретарі. А коли міністри почали активно в це втручатися – почалися й спотворення, тому в деяких міністерствах сьогодні ситуація дуже загрозлива. Із десяти пілотних міністерств, я б сказав, що половина прогресує, а половина – в кращому разі топчеться на місці. Проте якщо хоча б ця, успішна, половина покаже результат – це вже буде оптимістично.