



Центр політико-правових  
реформ



INPRIS

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

Вересень 2017

# Як аналітичним центрам вдається або не вдається передавати знання урядовим інституціям у Центральній і Східній Європі

ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ, НАЙКРАЩІ ПРАКТИКИ

**Добре урядування вимагає продуманої, заснованої на фактах системи прийняття рішень. У цьому контексті правові аналітичні центри можуть відігравати важливу роль у сфері права, політики і публічної дискусії. Звіти з 6 центрально- та східноєвропейських держав доводять, що незважаючи на місцеві відмінності, у них існують спільні виклики у взаємодії між аналітичними центрами та урядами. У цьому документі викладені загальні висновки, запропоновані правовими аналітичними центрами, їхні найкращі практики та рекомендації. Втім, слід брати до уваги, що рекомендації не можуть сприйматися відірвано від контексту: у неліберальних демократіях деякі з них навіть не реалістичні.**

## Передумови

Правові аналітичні центри (ПАЦ) можуть відігравати важливу роль у наданні знань урядовим інституціям (під урядовими інституціями ми маємо на увазі органи і законодавчої, і виконавчої влади на місцевому, національному або міжнародному рівні). Рівень і модель співпраці між аналітичними центрами та урядовими інституціями належать до сфери політики. Особи, що приймають політичні рішення обирають надійне джерело знань.

Цей документ представляє пропозиції шести аналітичних центрів з шести країн регіону Центральної та Східної Європи (ЦСЕ), які віддані ліберальним демократичним цінностям. Разом з тим, ці країни відрізняються залежно від політичних опцій тих, хто знаходиться при владі, та з огляду на політичну культуру, в якій існують аналітичні центри. Крім того, останні роки відбуваються політичні зрушення на місцевому рівні, і велика кількість аналітичних центрів зіштовхнулася зі значними змінами у своїх стосунках з урядами. Наприклад, з 2014 року після Майдану Україна докладає значних зусиль для трансформації, і урядові інституції активно залучають знання аналітичних центрів. У Чехії, Молдові та Словаччині ліберальні аналітичні центри також беруть участь у виробленні політики. Донедавна так само було і в Польщі та Угорщині. Ми обговоримо ці зусилля нижче у главі «Найкращі практики», у національних звітах та порівняльному звіті (доступний online на [inpris.pl](http://inpris.pl)).

Зараз уряди Польщі та Угорщини заперечують ліберальну демократичну модель (подібні симптоми починають

з'являтися у Молдові та Словаччині). Це не тільки призводить до того, що аналітичні центри опиняються за межами списку зовнішніх джерел експертизи для урядових ініціатив, але й, що більш важливо, сама ідея співпраці з незалежними організаціями йде в розріз з державною політикою. Напряга виходить за межі загального скептицизму щодо експертів і поширюється на організації та їхніх співробітників, яких зображують ворогами суспільства. Ці уряди стверджують, що їхній демократичний мандат дозволяє їм не лише трансформувати політику. Вони змінюють загальну модель участі громадянського суспільства у управлінні країною.

Це створює дилеми для ліберальних аналітичних центрів. Вони бачать, що цінності, такі як демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини перебувають під загрозою, а організації та персонал зазнають нападів (наприклад, у засобах масової інформації, контрольованих державою). Дилема полягає у тому, чи дозволяти прихильності до таких цінностей впливати на результат роботи аналітичних центрів. Чи слід аналітичним центрам активно виступати на захист цінностей ліберальної демократії, а не лише займатися встановленням фактів та проведенням аналізу? Чи узгоджується з репутацією аналітичних центрів як об'єктивних джерел інформації те, що вони діють як «сторожові пси», займаються адвокацією, стратегічними судовими процесами, протестами та іншими політичними діями? Деякі експерти з подивом виявили, що внаслідок власних рішень з аналітиків вони перетворились у борців за свободу. Незважаючи на додаткові труднощі, пов'язані з роллю «сторожового пса», деякі з ПАЦ вважають, що таке поєднання ролей неминуче. Фактично, як показано нижче в главі «Найкращі практики», ПАЦ наразі займаються різними видами діяльності, які доповнюють їхні аналітичні зусилля. Тому, хоча ми підготували єдиний перелік результатів та рекомендацій, їхня інтерпретація та застосування залежатимуть від ситуації у конкретній країні.

**Правові аналітичні центри (ПАЦ)** – це організації, які можуть бути описані двома способами: або виходячи з їхньої сфери інтересів (такі правові питання, як законодавство, правосуддя тощо), або зважаючи на їхні підходи до вирішення публічних або соціальних справ (через юридичні механізми).

## Результати

- У регіоні існують історичні та сучасні приклади, коли правові аналітичні центри здійснюють вагомий внесок у публічне обговорення, вироблення політики та законотворчість. Їхній внесок включає в себе незалежний, міждисциплінарний аналіз та відгуки, які збагачують публічну дискусію та підвищують рівень участі громадськості в управлінському процесі.
- Участь аналітичних центрів у публічному дискурсі потребує відкритості та розбудови спроможності як аналітичних центрів, так і урядів. Аналітичні центри повинні проводити якісний аналіз, а уряди повинні визнати, що не тільки внутрішні дослідження, але й зовнішня експертиза є цінною.
- У регіоні, що є об'єктом дослідження, відносини між урядами та аналітичними центрами дуже відрізняються; ми можемо знайти як приклади співпраці (див. «Найкращі практики»), так і системні розбіжності.
- Іноді уряди не зацікавлені у використанні потенціалу аналітичних центрів.
- Час від часу законопроекти пропонують прийняти на основі інтуїтивних, навіть анекдотичних доказів. Законодавчий процес є швидким і виключає публічні консультації. Незалежний аналіз та коментарі з боку аналітичних центрів можуть створювати перешкоди для політичного процесу, і відповідно до них не ставляться прихильно.
- Останнім часом деякі уряди у регіоні та їхні союзники (наприклад, ЗМІ) займаються політичними нападами на організації громадянського суспільства, в тому числі на аналітичні центри або їхніх співробітників.
- У країнах регіону відсутня спільна модель участі аналітичних центрів у публічних дискусіях.
- Переважає частка аналітичних центрів у регіоні вдається до іншої, ніж продукування аналітики, діяльності. Багато організацій доповнюють цю діяльність іншими компонентами: адвокатуванням, веденням стратегічних судових справ, діяльністю на сторожі демократії.
- Коли аналітичні центри сприймають політику урядів як загрозу фундаментальним цінностям, таким як верховенство права та права людини, деякі з них активізують зусилля, спрямовані на досягнення своїх цілей. Вони поєднують традиційну аналітичну роботу з активізмом (у тому числі політичним). Це створює ризик втрати неупередженості аналітичних центрів.
- Навіть за відсутності механізмів впливу на рішення уряду або перебуваючи у ворожому середовищі, доцільно фіксувати політичну та правову історію: збирати та аналізувати дані, історії та інші факти.

- З огляду на обсяг та складність законодавчої роботи та процесу з формування політики, програм державного фінансування, спрямованих на інституційну підтримку та незалежні дослідження політики існує дуже мало.
- Конфлікт із владою зменшує обсяг державного фінансування, доступний для аналітичних центрів, та впливає на масштаб їхньої діяльності. Політичні напади, що поширюються на донора, ускладнюють фінансування аналітичних центрів.
- Аналітичні центри намагаються диверсифікувати джерела фінансування. Існуючі стратегії включають краудфандинг, бізнес-діяльність, кооперацію з юридичними та адвокатськими фірмами, юридичними видавництвами, роботодавцями та профспілками.

### Виклик 1

#### Як вирішити дилему?

#### Експерт v. Борець за свободу

Для ПАЦ одна справа розрахувати оптимальну кількість помічників для одного судді і зовсім інша – обговорити урядову пропозицію звільнити усіх суддів Верховного Суду за одну ніч. Обидві проблеми вимагають компетентного об'єктивного аналізу. Однак друга проблема є настільки важливою, а її вирішення настільки суперечливим, що працівники аналітичного центру відчувають професійний і моральний обов'язок піти далі простого дослідження – експерти стають борцями за свободу.

## Рекомендації для аналітичних центрів

- Співробітництво з органами влади може включати в себе не лише дослідження, аналіз, підготовку та поширення звітів, а й інші форми діалогу, зокрема участь у радах, семінарах, консультативних групах (залежно від місцевої ситуації та традиції).
- Для того, щоб забезпечити якісну роботу і бути гідними довіри, аналітичні центри повинні готувати професійний обґрунтований аналіз, який включає весь спектр релевантних думок та аргументів. Об'єктивність є ключовим принципом. Необхідно постійно вирішувати суперечність між збереженням репутації об'єктивного джерела інформації і висловленням прихильності демократичним цінностям та правам людини.
- Сила аналітичних центрів повинна базуватись на міждисциплінарному підході, на поєднанні правових елементів з економічними, соціологічними, психологічними та політичними аспектами. Аналітичні центри якнайкраще придатні для поширення міждисциплінарного підходу.

- Якщо аналітичний центр вирішить залишатися незалежним, йому необхідно встановити суворі правила можливої співпраці з політиками (наприклад щодо підтримки партій, виступів від імені партії, підготовки частини програми політичної партії).
- Громадська думка має важливе значення для політичних осіб, які приймають рішення (наприклад, в опитуваннях). Для аналітичних центрів корисно визначити цільову групу своїх висновків. Якщо організація піклується про те, щоб її діяльність мала вплив, вона може орієнтуватися на широку публіку та засоби масової інформації, а не лише на політичний клас. У цій комунікації аналітичні центри повинні доводити думки експертів до непрофесіоналів у доступній формі. Для цього складного завдання можуть стати у нагоді інформаційні технології з їх візуальними та соціальними інструментами.
- Аналітичні центри повинні співпрацювати з академічними колами та виступати в ролі посередників між науковцями та політичними діячами. Наприклад, аналітичні центри можуть формулювати рекомендації щодо політики на основі наукової роботи або служити точкою дотику між ними. З цією метою аналітичні центри повинні стежити за поточною науковою роботою в академічному середовищі. Варто також надихати науковців на вивчення питань, які мають практичний вимір для аналізу політики.
- Аналітичні центри можуть бути корисними у збереженні інституційної пам'яті (того, чого часто не вистачає публічним установам, адже зміни до законодавства часто ухвалюються без урахування вже існуючого досвіду). Аналітичні центри можуть створювати онлайн-бібліотеки, бази даних, орієнтовані на окремі теми.
- Узгоджена робота аналітичних центрів довела високу ефективність. Партнерства та коаліції дозволяють аналітичним центрам збільшити доступні ресурси, покращити якість, посилити видимість та вплив. Організації, які працюють разом, сильніші у протистоянні нападам на них.
- Аналітичні центри можуть вдаватися до рішень, які посилять їхню стійкість до тиску. Наприклад, політичні нападки на організації громадянського суспільства можуть спонукати зовнішніх експертів взятися за роботу pro bono, якщо аналітичні центри звертаються по допомогу волонтерів.
- Неурядові організації можуть мати користь з членських внесків. Американський союз громадянських свобод (ACLU) має понад 1 мільйон членів. Великі надходження від внесків можуть забезпечити високий ступінь незалежності. На нашу думку, малоімовірно, що експертна організація, така як аналітичний центр, досягне такої великої кількості членів. Ми скоріше очікували б членських внесків в організаціях, які поєднують активізм та аналітичну роль.

## Рекомендації для урядів

- Уряди повинні забезпечити участь громадськості у процесах прийняття рішень та вироблення політики, здійснювати реальний діалог з незалежними інституціями (напр., заздалегідь презентувати існуючі рамки державної політики, пропонувати законопроекти для консультацій, включати фахівців з різноманітним досвідом у консультативні групи, проводити громадські слухання).
- Уряду корисно створити внутрішні аналітичні центри. Такі аналітичні центри можуть слугувати каналом спілкування із зовнішніми, незалежними аналітичними центрами. Урядові експерти можуть виступати як посередники у спілкуванні між політиками та державними службовцями, з одного боку, та зовнішніми експертами – з іншого.
- Внутрішні аналітичні центри є корисними, лише тоді, коли забезпечується їхня внутрішня незалежність; вони не повинні бути псевдо-АЦ, які слугують для виправдання та підтримки державної політики. Вони не повинні зменшувати підзвітність уряду, а антикорупційне регулювання має поширюватись на них.
- Влада має бути відкритою для проведення незалежної зовнішньої оцінки впливу її дій та політики. Вона повинна забезпечити фінансування для зовнішнього аналізу та досліджень своєї роботи.
- «Відкритий уряд» повинен оприлюднювати важливу публічну інформацію та забезпечувати вільний доступ до неї.
- Органи влади повинні аналізувати та розглядати продукти, підготовлені аналітичними центрами. Якісна робота аналітичних центрів вимагає предметної реакції (коментарі та аргументи) на аналіз та рекомендації, які сформульовані незалежними експертами.
- Уряди повинні розробити свою стратегію співпраці з аналітичними центрами. Добрими прикладами для наслідування можна вважати регулярні (наприклад, щорічні) зустрічі з неурядовими організаціями, розробка програм співпраці з ними.
- Уряди повинні впроваджувати рекомендації міжнародних органів та організацій щодо участі представників громадянського суспільства в управлінні. Наприклад, «Мінімальні стандарти для не суддів у сфері управління судами» (2016), розроблені Європейською мережею суддівських рад (encj.eu), передбачають таку участь в органах, відповідальних за призначення та кар'єру суддів, скарги та дисциплінарні процедури. Експерти аналітичних центрів можуть стати ідеальними кандидатами на такі ролі.
- Існують сфери політики, у яких уряду важко набути потрібних знань через відсутність прямої взаємодії з деякими зацікавленими сторонами (наприклад, з пацієнтами, жертвами злочинів, орендарями). Тому для уряду може бути корисно працювати з аналітичними центрами, які можуть діяти як посередники.

## Рекомендації для донорів

- Грантові програми, спеціально розроблені для аналітичних центрів, у тому числі правових, забезпечать стабільність та якість цієї соціально важливої роботи. Бажано формулювати програми фінансування, визначаючи конкретні потреби окремої країни (наприклад, судова система, права людини, законодавство, доступ до інформації). Хорошим прикладом такої діяльності може слугувати Фонд «Аналітичний центр» (Think Tank Fund), який протягом кількох років був активним у рамках Фонду «Відкрите суспільство» (Open Society Foundation).
- У взаємопов'язаному світі політико-правовий аналіз вимагає, щоб аналітичні центри розглядали міжнародний контекст, навіть коли мова йде про місцеві проблеми. Це стимулює обмін думками через кордони та сприяє появі спільних цінностей. Підтримка аналітичних центрів, які займаються такою роботою на місцевому рівні, може належати до пріоритетів деяких міжнародних органів або програм: грантових програм Європейської Комісії, Європейського економічного простору та Норвегії.

### Виклик 2

#### Як вирішити дилему?

#### Грантожерство v. Проблемно орієнтоване фінансування

Багато аналітичних центрів у регіоні мають складнощі із залученням фінансування на свої пріоритетні та соціально значимі напрямки дослідження. Натомість для того щоб вижити, деякі організації змушені братися за проекти лише заради заробляння грошей, що неминуче знижує їхню увагу до основної місії.

- Для того, щоб вибудувати програми досліджень та адвокації, робити стратегічний вибір, а також реагувати на спеціальні потреби, аналітичні центри потребують довгострокового фінансування. Для аналітичних центрів надзвичайно важливо звертати увагу на певну тему більш тривалий час (зазвичай, як мінімум 2 роки), а не проводити окреме дослідження чи звіт.
- Оскільки ПАЦ покладаються на експертів, витрати на персонал можуть бути вищими, ніж у інших організацій громадянського суспільства.
- Донори не повинні вимагати виконання рекомендацій та рішень аналітичних центрів. Реалізація залежить від політичних умов. Якість роботи та аналітичних продуктів повинна визначати оцінка проекту. Навіть якщо він не реалізований відразу, якісний аналіз може виявитися корисним у майбутньому.
- Враховуючи існуючі проблеми у деяких країнах регіону, такі як чорний піар та політично мотивовані напади на аналітичні центри та їхніх працівників, організації повинні забезпечувати фінансування на управління кризами (зокрема, у сфері публічної комунікації) та набувати навичок у цій сфері; вони також можуть потребувати ресурсів для юридичних послуг та судових витрат.

## Найкращі практики

**Правові аналітичні центри (ПАЦ) та організації громадянського суспільства (ОГС) в ЦСЕ за останні роки отримали досвід, зокрема у тому, що стосується взаємодії з органами влади. Нижче ми наводимо тільки деякі з найкращих практик, заснованих на рекомендаціях національних експертів. Більше інформації Ви знайдете у порівняльному та національних звітах.**

### ПАЦ та органи влади – зміцнення потенціалу для співпраці

У Молдові Рада неурядових організацій (НУО) (consiliulong.md) спільно з Парламентом проводить щорічну конференцію щодо співпраці між владою та громадянським суспільством. У 2016 році основна увага була зосереджена на механізмах співпраці між Парламентом, Урядом та громадянським суспільством; ролі громадянського суспільства в імplementації Угоди про асоціацію з ЄС; прозорості у прийнятті рішень (це призвело до внесення поправок у державне регулювання щодо норм, які стосуються забезпечення прозорості).

У 2015 році польські міністерства зобов'язали розробити програму співпраці з ОГС, і ПАЦ брали участь у цьому процесі. Міністерство юстиції підготувало цю програму для сектору правосуддя. Програма передбачала співпрацю навіть у формі внесків та співфінансування, але через зміну уряду процес зупинився. Польські АЦ впродовж багатьох років фокусувались на законотворчому процесі, відстоюючи зміни, які зробили б його прозорим, заснованим на конкретних даних та відкритим до консультацій з громадськістю. Громадянський форум з питань законодавства, пов'язаний з Фондом ім. Стефана Баторія, є прикладом співпраці АЦ, лідерів ОГС, дослідників та представників бізнесу. Форум проводить моніторинг та оцінку законодавчого процесу з 2009 року, а також виступає за його вдосконалення. INPRIS у співпраці з Національною школою суддівства та прокуратури провели дослідження та організували конференцію щодо співпраці, комунікації та зв'язків АЦ з представниками судової влади. Схожий проект, який фінансується Міжнародним Вишеградським фондом, дозволив поділитись цим досвідом з АЦ з шести країн (див. більше на inpris.pl).

У секторі охорони здоров'я Словацький інститут політики у галузі охорони здоров'я (hpi.sk), починаючи з 2011 року регулярно проводить семінар, який фокусується на законодавчих змінах та об'єднує економістів та фахівців страхових і фармацевтичних кампаній, представників влади, банкірів, інвесторів, постачальників, лікарів та інших зацікавлених сторін.

В Україні АЦ та ОГС відіграли вирішальну роль у розробці Національної стратегії у сфері прав людини, підписаної Президентом України у 2015 році (строком на 5 років). ОГС підготували проект стратегії та національний план дій. Згодом Кабінет Міністрів затвердив план дій із чітким переліком завдань.

## Інформаційні бюлетені та платформи в соціальних медіа

Інформаційний бюлетень є традиційним інструментом інформування громадськості про діяльність АЦ та важливі зміни у цій сфері. Наприклад, молдовський Центр правових ресурсів (crljtm.org) перекладає бюлетень на декілька мов, включно з англійською.

ПАЦ використовують соціальні мережі у своїй інформаційній діяльності. Деякі організації використовують соціальні медіа як навчальний інструмент – наприклад, АМО (amo.cz) в Чехії з акцентом на міжнародне право та міжнародні відносини або адвокатська ініціатива «Вільні суди» (Wolne Sady) у Польщі, в рамках якої юристи, журналісти, митці, лікарі та інші фахівці у коротких відеороликах, розміщених у соціальних мережах, пояснюють важливість незалежних судів.

## Інфографіки, цифровий дизайн

Візуальне подання інформації – це нова тенденція для АЦ. У Польщі INPRIS був однією з перших громадських організацій, які вдалися до співпраці з графічними дизайнерами. INPRIS організував міждисциплінарні семінари з інфографіки, розробив інфографіку про Конституційний трибунал, Хартію основних прав ЄС та процедури «Повідомлення та вилучення» в Інтернеті.

У Молдові економічний АЦ «Експертна група» запускає веб-сайт BudgetStories.md, на якому розміщуються інфографіки та інтерактивні додатки, спрямовані на забезпечення прозорості державних витрат у різних секторах. Він презентує результати аналізу в описовій і доступній візуальній формі, що допомагає громадянам зрозуміти функціонування державних фінансів та їхній вплив на повсякденне життя.

В Україні у межах проекту Платформа «Спідометр реформ» Центру політико-правих реформ (за підтримки ЄС, eu.pravo.org.ua) експерти використовують алгоритм для вимірювання прогресу у трьох напрямках реформування: конституція, судова система та реформа органів прокуратури. Стрілка спідометра показує оцінку виконання Україною європейських стандартів та рекомендацій на певний момент (у червні 2017 р. – 43 із 100).

## Партнерство та створення коаліцій

Більшість найкращих практик угорських ПАЦ, описаних у цьому документі, здійснюються коаліціями. У Чехії ČOSIV (Чеське експертне товариство інклюзивної освіти) було створено як парасолькову організацію, покликану підтримувати адвокаційні кампанії окремих АЦ. Спільні зусилля призвели до змін в законі.

У Польщі коаліція декількох АЦ, включаючи HFHR (Гельсінська фундація з прав людини), ISP (Інститут громадських справ), FUPP (Фонд юридичних клінік) та INPRIS проводили дослідження та протягом багатьох років виступали за створення системи позасудової юридичної допомоги (остаточно запроваджена у 2016 році). РТРА (Польське товариство боротьби проти дискримінації, ptra.org.pl) керує Коаліцією «За рівні шанси», яка складається з 70 АЦ та ОГС, зацікавлених в участі у законодавчому процесі та адвокації у сфері недискримінації. Фундація університетських юридичних клінік (fupp.org.pl) є мережевою та парасольковою організацією, яка проводить дослідження та просуває ідею юридичних клінік на факультетах права.

У Молдові хорошим прикладом співпраці стало публічне звернення до Президента з проханням не оприлюднювати закон про обмудсмена, прийнятий Парламентом. У результаті закон повернули до парламенту, який вніс до нього важливі поправки. Інша коаліція «Життя без насильства» активно сприяла внесенню змін до закону про домашнє насильство. Нові положення набули чинності у 2017 році і забезпечують додатковий механізм захисту жертв.

Розбудова коаліцій поширена в Україні. Створення неприбуткової організації Офіс зв'язку українських аналітичних центрів у Брюсселі (ukraine-office.eu) стало відповіддю експертного співтовариства на необхідність посилення його впливу як на політику європейської інтеграції України, так і на політику ЄС щодо України. У 2013 році дев'ять українських АЦ підтримали цю ідею та зробили внесок як члени Офісу. Сьогодні Офіс представляє та об'єднує 21 АЦ, видає Український аналітичний дайджест та з 2016 року організовує щорічну кофференцію Brussels UkraineLab. Платформа «Правозахисний порядок денний» (humanrightsagenda.org.ua) – це неформальна коаліція організацій, яка фокусується на моніторингу, аналізі та розробці законодавства відповідно до стандартів дотримання прав людини. Реанімаційний пакет реформ (RPR) – це коаліція з 80 громадських організацій та 22 експертних груп, які об'єднують свої зусилля, щоб полегшити процес важливих реформ (в т.ч. беруть участь у розробці законів та контролі за їх виконанням).

## Спільні зусилля під час кризи

У деяких країнах криза ліберальної демократії та верховенства права, а також напади на організації спонукали їх об'єднуватись, захищатись та протидіяти зловживанням.

ННС (Угорський Гельсінський комітет), EKINT (Інститут публічної політики ім. Кароя Етв'юша) та HCLU (Спілка громадянських свобод Угорщини) створили Платформу захисників верховенства права, яка фокусується на конституційних питаннях. Ця співпраця, також разом з іншими громадськими організаціями, відіграла важливу роль у здатності організацій до всебічного аналізу змін. Платформа розглянула та публічно обговорила зміни до конституційної системи, які були зроблені урядом, та оприлюднила критичні зауваження у спільних висновках (включаючи відкриті листи до міжнародних органів), а також опублікувала довідкові матеріали, наприклад, про адміністрування судів, обов'язкову відставку суддів, права опозиції, конституційний суд, незалежність Адміністрації захисту даних.

У Польщі нещодавні кроки уряду в напрямку обмеження верховенства права призвели до створення Громадської обсерваторії демократії (citizensobservatory.pl) – ініціативи декількох АЦ, які сприяють прозорості та підзвітності державного управління, верховенству права та захисту прав людини. Обсерваторія відстежує та публікує думки представників АЦ, ОГС, академічних кіл, юристів та інших фахівців щодо законів, які впливають на громадянські права та свободи, верховенство права та політичну систему. У 2017 році, після нападів на ОГС, а також оголошення про майбутні зміни до законодавства, спрямовані проти громадянського суспільства, значно більша група АЦ та ОГС (близько 40) об'єдналася заради співпраці у побудові стратегії позитивної інформаційної кампанії та самозахисту. Під час атаки на незалежність Конституційного Трибуналу у 2015 році також була утворена Група правників-експертів, метою якої є оцінка законодавства, запропонованого урядом у сфері політичної системи. Команда оцінює його конституційність та відповідність міжнародним стандартам та принципу верховенству права.

У Молдові певна кількість АЦ та ОГС висловлюють свою стурбованість у спільних деклараціях (доступні на сайті crjm.org), наприклад: «Про погіршення умов для функціонування організацій громадянського суспільства та ЗМІ в Республіці Молдова» (березень 2017 р.) та «Атака на організації громадянського суспільства, оскільки вони виступають проти внесення поправок до виборчої системи, що є неприйнятними та підривають довіру до органів державної влади» (травень 2017 р.).

Словацькі АЦ та ОГС на чолі з Transparency International Словаччина (STI) у 2014–2015 роках провели Кампанію за збереження Закону про свободу інформації та виступили проти поправки, яка послабила б цей закон. ПАЦ

проаналізували вплив поправки, провели громадське опитування, надали свої висновки щодо законодавчого процесу та очолили публічну кампанію.

«Дзвінок змін» (Štrngám za zmenu) – це ініціатива словацьких ОГС (VIA IURIS, SGI, Pontis Foundation та – до березня 2016 року – Фонду «Зупинимо корупцію» (Let's stop corruption), створена у відповідь на «захоплення держави», коли реальну владу утримують кілька потужних бізнесменів, які впливають на прийняття політичних рішень, що призводить до корупції та послаблення верховенства права. Метою було прийняття конкретних заходів щодо поліції, прокуратури, судів та органів аудиту. Напередодні парламентських виборів 2016 року були проведені переговори з політичними партіями. Тоді одна з партій, що входить до чинної правлячої коаліції, обіцяла виконати низку запропонованих заходів. Зміни, що стосуються судової системи, були прийняті у 2017 році.

## Міжнародні стандарти, організації та інструменти

ПАЦ прагнуть надихнути або започаткувати діяльність міжнародних організацій та забезпечити їх інформацію, наприклад, за допомогою альтернативної звітності, механізмів подання скарг та стратегічних судових процесів. АЦ включають результати таких робіт, як вирокі міжнародних судів або рекомендації міжнародних організацій, у національні стратегії АЦ.

У Чехії проект інклюзивної освіти, який впроваджується Лігою з прав людини, розпочався як реакція на рішення ЄСПЛ (Європейського суду з прав людини) «D.H. та інші проти Чеської Республіки». Це рішення підтвердило, що діти ромів є надмірно представлені в спеціалізованих школах. Ця справа відкрила можливості для роботи у сфері інклюзивної освіти; був введений новий закон про освіту. Члени угорського аналітичного центру EKINT подали скаргу до Європейського суду з прав людини («Szabó та Vissy проти Угорщини»). Суд постановив, що здійснення таємного нагляду на підставі наказу міністерства порушує право на повагу до приватного та сімейного життя. Положення, яке усе ще залишається чинним, дозволяє міністру юстиції віддавати накази Контртерористичному центру щодо здійснення таємного нагляду за будь-якою особою без будь-якого судового контролю.

У Молдові АЦ також залучені у процес розгляду справ у Комітеті міністрів Ради Європи, який контролює виконання рішень ЄСПЛ шляхом подання коментарів про реалізацію як окремих, так і загальних заходів, вжитих державою.

**«Червоні прапорці»** (Red Flags, redflags.eu) – це проект організацій K-Monitor, PetaByte та ТІН (Transparency International Угорщина), який реалізується за підтримки ЄС і має на меті підвищення прозорості державних закупівель у Угорщині та боротьбу з корупцією. Проект є прикладом використання АЦ-ами інноваційних технічних рішень. Інтерактивний механізм дозволяє здійснювати моніторинг процесу закупівель та його впровадження з метою виявлення корупційних ризиків. Механізм автоматично перевіряє документи з Щоденника електронних тендерів (Tenders Electronic Daily) і за певним алгоритмом позначає закупівлі з елементами ризику. Хоча ризик ще не означає корупцію, позначені документи все ж таки варто перевірити. Щоб отримувати сповіщення про закупівлі з елементами ризику, користувачі можуть оформити підписку. KiMitTud («Хто знає що») – це Платформа свободи на запит інформації, якою керує Átlátszó.hu (kimittud.org). Це онлайн-механізм для отримання інформації від державних департаментів, агенцій та державних компаній. Громадяни можуть використовувати генератор для запиту інформації. Запити та відповіді публікуються на веб-сайті. Починаючи з 2012 року, медіа, громадяни та політичні партії подали понад 9500 запитів щодо свободи інформації. Фахівці «KiMitTud» знаходяться в тісному контакті з юристами державних установ, які відповідальні за управління запитами щодо свободи інформації. Вони використовують цю неформальну мережу для сприяння професійному діалогу через семінари та інші заходи.

### Виклик 3

#### Як вирішити дилему?

#### Спірні коментарі v. відсутність у дебатах

Швидка зміна законодавства часто ставить аналітичні центри у таке становище, коли їм бракує часу на аналіз цих змін. Буває, що важливі закони набувають чинності протягом кількох днів. Таким чином, організація опиняється перед вибором: зберігати мовчання або ж втягуватися у шалену роботу, якість якої може бути незадовільною, а результат може виявитись марним. Гірше того, іноді створюється лише видимість дискусії, яка покликана легітимізувати уже ухвалені рішення.

Доступ до інформації та відкрита влада – це основний напрямок діяльності польських АЦ Громадянська мережа Watch-Dog (siecobywatelska.pl) та Фонд «Е-держави» (Foundation e-Państwo, epf.org.pl). Остання збирає та публікує різні типи даних (документи з законодавчого процесу, судові рішення, державні реєстри тощо) за допомогою інструментів для аналізу даних громадянами.

У Польщі деякі АЦ (INPRIS, HFHR, ICJ) заснували Громадську варту з призначень на важливі посади (inpris.pl/wazne/omx-monitoring/). Починаючи з 2006 року, її зусилля стосувались призначення суддів Конституційного суду, Уповноваженого з прав людини, Генерального інспектора захисту персональних даних та Генерального прокурора. Останнім часом інші організації (за погодженням із SBF) відстежували призначення у Раду з грошово-кредитної політики, Національну раду радіомовлення, Національну раду з питань медіа та Інститут національної пам'яті. АЦ стверджують, що відбір на ключові посади не повинен відбуватись без громадської перевірки, і громадськість повинна знати кваліфікацію кандидатів. АЦ проводять різноманітні заходи для просування інформативного, чесного та прозорого виборчого процесу, а саме: незалежні дослідження, збір та публікацію даних про кандидатів, публічні дебати (слухання) з кандидатами, моніторинг офіційних справ.

Словацькі ПАЦ концентрували свою увагу на процедурах призначення звичайних суддів. У 2011 році VIA IURIS, Словацький інститут державного управління та Партнери щодо демократичних змін Словаччини розпочали проект «Вікна до судочинства» (Windows to Judiciary). Організації здійснювали моніторинг судової влади з точки зору законодавства та практики, розглядаючи такі питання: система та прозорість вибору, склад та критерії прийняття рішень органу, який займається відбором, критерії відбору, родинні зв'язки кандидатів. У 2015 році висновки обговорювалися з ширшою групою експертів, суддями та Міністерством юстиції на конференції «Доступ до правосуддя: перепони та шляхи їх подолання». Багато її рекомендацій щодо прозорості, об'єктивності, точності критеріїв призначення, стандартизованих оціночних таблиць, складу комітетів з відбору тощо були прийняті протягом останніх років.

Українські АЦ мали унікальну можливість для залучення у процес реформування судової системи, оскільки вона нещодавно зазнала серйозних змін. Одним з найважливіших досягнень ПАЦ є внесок у прийняття Закону «Про судоустрій та статус суддів», який запровадив Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Громадську раду доброчесності.

В Угорщині ПАЦ успішно переконали уряд висувати кандидатури до Європейського суду з прав людини за прозорою процедурою. Уряд таємно відбирав і подавав до Ради Європи трьох представників. Після протесту кількох АЦ у вересні 2016 року Уряд вирішив відкликати свій список та оголосити відкритий конкурс на цю посаду. Організації звернулися до кандидатів з проханням щодо публікації їхніх програм на спеціальному сайті: <http://emberijogibiro.hu>.

Діяльність ПАЦ поширюється також на виборче законодавство. В Угорщині у 2013 році п'ять АЦ ініціювали внесення поправки до закону про виборчий процес, щоб усунути лазівки, які залишали простір для фальсифікації виборів. В результаті Уряд врахував більшість запропонованих змін. У Польщі АЦ здійснюють моніторинг виборчого законодавства, проводять опитування та кампанії, які заохочують громадян до участі у виборах, такі як «Ваш голос, ваш вибір» (glosuj.org.pl).

## Фінансування

Кампанії з краудфандингу (Crowdfunding campaigns) стають дедалі більш популярними. Для АЦ, які стикаються з атаками та скороченнями державного або міжнародного фінансування, це може бути єдиним шансом на виживання. Краудфандинг посилює незалежність АЦ і сприяє залученню громадянського суспільства.

У Чехії проводились успішні кампанії для забезпечення фінансування стратегічних судових процесів, адвокаційної діяльності чи підтримки організації (наприклад, Evropske Hodnoty – Європейські цінності). В Польщі Громадянська мережа Watch-Dog (Citizens Network Watch Dog) збирає гроші

на проекти, пов'язані з доступом до інформації, HFHR збирав гроші на «Посібник для інформаторів», а Court-Watch Polska – на створення навчальної настільної гри «Правополіс» („Prawopolis”).

Серед аналітичних центрів (які насправді іноді конкурують між собою) не має консенсусу щодо того, чи розбудова коаліцій дозволяє більш ефективно залучати фінансування, яке організації зазвичай отримують на індивідуальній основі. Але є донори та програми, які вимагають або заохочують коаліції, і це також може створювати додаткові можливості фінансування. Наприклад, Міжнародний Вишеградський фонд сприяє міжнародному співробітництву, що дозволяє обмінюватися ідеями; те ж саме можна сказати про деякі проекти, що фінансуються ЄС.

- **Visegrad Fund**

- **Цей Аналітичний документ підготовлений у межах проекту «Правові аналітичні центри та уряд – зміцнення потенціалу» за підтримки Міжнародного Вишеградського фонду (visegradfund.org).**

Проект виконувався правовими аналітичними центрами з шести країн. Цей Аналітичний документ сформований зі звітів по країнах, які були підготовлені національними експертами на основі нерепрезентативної вибірки та якісного аналізу анкет, інтерв'ю, кабінетного дослідження та обговорення протягом спільного семінару у Варшаві у березні 2017 року.

### Партнери Проекту

Ліга прав людини, Чехія (lpr.cz)

Інститут публічної політики ім. Кароя Етв'юша, Угорщина (ekint.org)

Центр правових ресурсів, Молдова (crjm.org)

INPRIS, Польща (inpris.pl)

VIA IURIS, Словаччина (viaiuris.sk)

Центр політико-правових реформ, Україна (pravo.org.ua)



Центр політико-правових реформ

**Центр політико-правових реформи (ЦППР)** – це аналітичний центр, який заснований у 1996 році. Головною метою центру є сприяння реформам у політичній та правовій сферах щодо встановлення

демократії, верховенства права та належного урядування в Україні. У 2016 році ЦППР визнано одним з найкращих аналітичних центрів у світі за критерієм прозорості.

Основними напрямками діяльності центру є конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво та кримінальна юстиція. Найбільш важливими елементами діяльності є захист прав людини, боротьба з корупцією та європейська інтеграція.

ЦППР є аналітичною установою, яка розробляє аналітичні продукти. На підставі результатів моніторингу державних органів та установ, експертизи проектів законів, результатів опитувань громадської думки, соціологічних досліджень та аналізу іноземних прикладів та досвіду, ЦППР публікує документи політики, посібники, довідники, рекомендації, аналітичні періодичні видання тощо.

### Найбільші досягнення:

Розробка Закону про місцеві державні адміністрації. Верховна Рада прийняла його у 1999 році.

Підготовка проекту закону «Про доступ до судових рішень», який у 2005 році був прийнятий парламентом і на основі якого зараз працює Єдиний державний реєстр судових рішень.

Розробка концепції створення адміністративних судів в Україні та Кодексу адміністративного судочинства, ухваленого Верховною Радою 2005 року. Розробка Концепції судової реформи та проекту закону «Про судоустрій та статус суддів», який був прийнятий парламентом у 2010 році, однак у видозміненій версії, що в цілому негативно відобразилося на якості цього закону. Розробка Закону «Про доступ до публічної інформації», який був підготовлений у 2008 році і прийнятий Верховною Радою у 2011 після широкої кампанії медіа та громадських організацій.

Активна участь у розробці нового Кримінального процесуального кодексу України і проектів законів «Про безоплатну правову допомогу», прийнятих у 2012 році. Підготовка Зеленої та Білої книг української конституційної реформи, які містять відповідно перелік проблем Основного Закону та пропозиції щодо їх вирішення.

Участь у розробці та багаторічне лобювання законопроекту «Про прокуратуру». Закон був прийнятий 14 жовтня 2014 року.

Постійна робота на посилення протидії корупції в Україні. Зокрема, участь у розробці антикорупційного законодавства, здійснення антикорупційної експертизи законопроектів та законів.

Допомога у формуванні Національної поліції; участь в підготовці Закону про Національну поліцію від 2015 року, відборі патрульних поліцейських. Розробка і адвокатування прийняття Закону «Про Державне бюро розслідувань». Ухвалений 12 листопада 2015 року. Участь в імplementації його положень.