

МЕХАНІЗМ НЕЗАЛЕЖНОГО ЗВІТУВАННЯ (МНЗ):

УКРАЇНА ЗВІТ ЗА 2014–2015

Дмитро Котляр
Цей звіт охоплює період з грудня 2014
р. до кінця вересня 2015 р.
Second Progress Report



МЕХАНІЗМ НЕЗАЛЕЖНОГО ЗВІТУВАННЯ (МНЗ):

УКРАЇНА

ЗВІТ ЗА 2014-2015



EXECUTIVE SUMMARY.....	3
КОРОТКИЙ ЗВІТ	17
I УЧАСТЬ КРАЇНИ В ПВУ	31
II ПІДГОТОВКА ПЛАНУ ДІЙ.....	33
III ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ.....	37
IV АНАЛІЗ ЗМІСТУ ПЛАНУ ДІЙ.....	39
ТЕМА 1. СТВОРЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ	45
1 ПОКРАЩИТИ УРЯДОВІ ПРАВИЛА ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ОГС.....	45
4 ЗАКОН ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ	45
2 ФІНАНСУВАННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....	49
3 СТАТУС НЕПРИБУТКОВОСТІ ДЛЯ ОГС.....	49
ТЕМА 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ	52
5.1 ВИЗНАЧИТИ ПРАВИЛА ДЛЯ ОБРОБКИ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	52
5.2 ДОСТУП ДО МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ.....	54
★ 5.3 ДОСТУП ДО АРХІВІВ КОМУНІСТИЧНОГО РЕЖИМУ.....	57
★ 7 НАГЛЯДОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЛЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ	59
8 ВІДПОВІДНІСТЬ СТАНДАРТАМ ІПВГ	62
ТЕМА 3. ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ.....	65
9 МОНІТОРИНГ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ	65
10 УХВАЛИТИ РЕГІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ.....	67





11 МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ	69
12 РОЗКРИТТЯ АКТИВІВ НА ЄДИНОМУ ВЕБ-ПОРТАЛІ	71
ТЕМА 4. НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ	74
13 ЗАКОН ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ	75
14 ТА 16 ВПОРЯДКУВАТИ ПЛАТУ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ; ДЕЦЕНТРАЛІЗУВАТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	76
15 ВЕБ-ПОРТАЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	80
17 ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ	82
ТЕМА 5. ТЕХНОЛОГІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ	84
18 ЗАКОНИ З ПИТАНЬ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ	87
19 ОЦІНКА ЕЛЕКТРОННОЇ ГОТОВНОСТІ	87
★ 6 ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВІДКРИТІ ДАНІ	89
20 ПОСТАНОВА УРЯДУ ПРО ВІДКРИТІ ДАНІ	89
21 ДОРОЖНЯ КАРТА РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ	92
23 ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН	92
22 ПОСТАНОВА УРЯДУ ПРО ВІДКРИТІ ДАНІ	95
24 НАВЧАННЯ З ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ	98
V ПРОЦЕС: САМООЦІНЮВАННЯ	101
VI НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ	103
VII ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	107
VIII МЕТОДОЛОГІЯ І ДЖЕРЕЛА	109
IX ДОДАТОК. КРИТЕРІЇ ДЛЯ УЧАСТІ В ІНІЦІАТИВІ ПВУ	111



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): UKRAINE PROGRESS REPORT 2014-2015

Ukraine's action plan included diverse commitments focusing on access to public information, civic engagement, e-governance, and prevention of corruption. Despite a difficult political situation, Ukraine has made significant progress in passing important laws aimed at opening up the government and improving accountability. The next action plan can include more concrete steps to ensure effective enforcement of passed laws and target other areas such as public contracting and asset disclosure verification.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. Ukraine has participated since 2011. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country. This report covers the period from December 2014 through September 2015.

The Government Secretariat is the leading institution responsible for development and implementation of the OGP national action plan. The secretariat is headed by the Minister of Government and is responsible for providing technical, legal, and logistical support to the Cabinet of Ministers, prime minister, and vice prime ministers.

The OGP Coordination Council, established in June 2012, is the main coordination mechanism at the national level. The council currently includes 39 members, including 11 officials from various public agencies, as well as civil society and independent experts. In June 2015, the Coordination Council established six working groups allowing a more dynamic management of the OGP process.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The consultation process on the second national action plan of Ukraine was participatory and inclusive. The government invited a broad range of civil society organisations (CSOs) and experts both from the capital and the regions. Business representatives were not involved. Despite hasty organisation, the consultation process was a useful exercise reflecting diversity of stakeholder views. The final version of the action plan reflected on the recommendations of civil society as well as the decisions made at the multi-stakeholder forum.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 26

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	6 (23%)
SUBSTANTIAL:	11 (42%)
LIMITED:	7 (27%)
NOT STARTED:	2 (8%)

TIMING

ON SCHEDULE:	5 (19%)
AHEAD OF SCHEDULE:	5 (19%)
BEHIND SCHEDULE:	16 (62%)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	13 (50%)
CIVIC PARTICIPATION:	11 (42%)
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	11 (42%)
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	9 (35%)

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	21 (81%)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	7 (27%)
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IN IMPLEMENTATION:	17 (65%)
ALL THREE (★):	3 (12%)

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. The Ukrainian action plan contains 26 commitments. The following tables summarise for each commitment the level of completion, potential impact, whether it falls within Ukraine's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. The IRM clustered commitments into thematic groupings.

The IRM methodology includes starred commitments. These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Ukraine's action plan contains three starred commitments: 5.3 (Access to communist archives), 7 (Supervisory mechanism on the right to information), and 6 (Draft law on open data). Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. Under the old criteria, Ukraine would have received seven additional starred commitments (commitments 1, 8, 9, 18, 20, 21, and 22). See (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) for more information.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
Theme 1: Create enabling environment for civil society engagement in public policies									
1.Improve government rules on CSO involvement									Ahead of schedule
4. Public participation law									Behind schedule
2. Financing of charities									Behind
3. Not-for-profit status for CSOs									Behind
Theme 2: Ensure access to public information									
5.1 Establish rules on processing official information									Behind
5.2 Access to urban planning documents									Behind
★ 5.3 Access to communist-era archives									On schedule
★ 7. Supervisory mechanism for the right to information									Ahead
8. Compliance with EITI									On

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
★ COMMITMENT IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
Theme 3: Prevent and combat corruption									
9. Monitoring of infrastructure projects									Behind
10. Adopt regional anti-corruption programmes									Behind
11. Corruption risk assessment methodology									Behind
12. Asset disclosure on a single web portal									On
Theme 4: Administrative and social service provision									
13. Law on administrative procedure									Behind
14. Law on streamlining payment of administrative fees									Behind
16. Draft law on decentralisation of administrative services									On
15. Administrative services portal									Behind
17. Draft law on social services									Behind
Theme 5: E-governance technologies to develop e-democracy									
18. E-government laws									On
19. Electronic readiness assessment									Behind
★ 6: Draft law on open data									Ahead
20. Government regulations on open data									Behind
21. Electronic democracy development roadmap									Behind
23. E-petitions									Behind
22. Open budget initiatives									Ahead
24. E-governance training for local government									Ahead

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Theme 1: Create enabling environment for civil society engagement in public policies</p>	
<p>1. Improve government rules on CSO involvement</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to improve civil society participation in the public policy development and implementation by streamlining existing formal procedures. The commitment was fully implemented. The government has adopted several regulations related to public consultations, functioning of public councils to the executive authorities, and public examination of executive bodies. Civil society organisations (CSOs) note that the Ministry of Justice developed draft legislation in an open and inclusive manner and the adopted norms significantly improve procedures for civil society participation. To ensure genuine engagement of civil society in the decision making process, the government should evaluate how the authorities follow the revised procedures and what obstacles remain for proper enforcement. The government plan to conduct training of public officials on the relevant procedures is a welcome step.</p>
<p>4. Public participation law</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The second commitment aims to develop a draft law on public participation—a major step towards improving citizen engagement in decision making. While the initial proposal concerned regulation of public participation in the development and implementation of state policy and local issues, the Ministry of Justice narrowed the focus of the draft to public consultations. The working group, including CSOs, held wide public consultations and collected and published best practices and international standards applied to this area. Apart from these efforts, the work on the draft is still in its initial stage. The ministry will need to step up its efforts to finalise the draft law. While narrowing down the scope of the law makes implementation realistic, the question remains on how far-reaching the law can be to address the need for civil society participation beyond the policy formation process.</p>
<p>2. Financing of charities</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>The commitment provides for development of legislative amendments that would allow charities to receive public funding for projects related to the provision of social services or other activities in the public interest. While not transformative, CSOs viewed this commitment as important to improve their operational environment. Out of concern for requiring additional budgetary allocations, the Ministry of Finance objected to the implementation of this commitment. In June 2015, the vice prime minister who chairs the OGP Coordination Council formally instructed the ministry to hold negotiations with the CSOs who had a different understanding of the requirements of implementation. No proper consultation has been held.</p> <p>To simplify currently cumbersome registration procedures for NGOs and other civic associations, the commitment would streamline relevant procedures for obtaining non-profit status. This would be done by introducing the one-stop-shop principle—an NGO would apply to the Ministry of Justice which would then arrange registration with the tax authorities. The government submitted the new draft law on state registration of legal entities in the parliament in June 2015. The draft law, adopted in July 2015 in the first reading, fails to address the main target of creating a one-stop registration procedure for civic organisations, however, while it does so for individual entrepreneurs. CSOs noted that the Ministry of Justice did not open the process of drafting the law to public consultations. The government will have to address the lack of dialogue with civil society and take additional efforts to find common ground to implement these commitments as initially planned. Similar measures included in the next action plan should focus on evaluation of the operational environment for CSOs in terms of taxation and sources of funding in a comprehensive way and contain clear commitments on improving the environment.</p>
<p>3. Not-for-profit status for CSOs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>To simplify currently cumbersome registration procedures for NGOs and other civic associations, the commitment would streamline relevant procedures for obtaining non-profit status. This would be done by introducing the one-stop-shop principle—an NGO would apply to the Ministry of Justice which would then arrange registration with the tax authorities. The government submitted the new draft law on state registration of legal entities in the parliament in June 2015. The draft law, adopted in July 2015 in the first reading, fails to address the main target of creating a one-stop registration procedure for civic organisations, however, while it does so for individual entrepreneurs. CSOs noted that the Ministry of Justice did not open the process of drafting the law to public consultations. The government will have to address the lack of dialogue with civil society and take additional efforts to find common ground to implement these commitments as initially planned. Similar measures included in the next action plan should focus on evaluation of the operational environment for CSOs in terms of taxation and sources of funding in a comprehensive way and contain clear commitments on improving the environment.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
Theme 2: Ensure access to public information	
5.1. Establish rules on processing official information <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to establish government regulations on the processing of official information with restricted access, in line with the Law on Access to Public Information. The government was instructed by the law passed in March 2014 to adopt relevant regulations by 19 October 2014, but it has failed to do so on time. The State Archive prepared several versions of the text and published them for public consultations, but the regulations have not yet been adopted. Civil society and the ombudsman office criticised the draft as it did not incorporate the harm and public interest tests used by the law for situations where access to information is restricted. The latest draft document was submitted to the government in August 2015. Meanwhile, a group of MPs introduced new draft amendments to the law and, if they are adopted, the government will have to again revise its regulation. The IRM researcher recommends that the government adopt the regulations in line with the law. Once they are adopted, the government, jointly with the CSOs and the ombudsman, could organise training for public officials on the application of the new regulations.</p>
5.2. Access to urban planning documents <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>This commitment sets an ambitious goal of ensuring free public access to urban planning documentation, which had previously not been publicly available due to reasons of containing classified information. To achieve this, the Ministry of Regional Development issued recommendations to the regional authorities concerning implementation of the Law on Regulation of the Urban Planning Activity. Out of more than 20,000 cities' and dwellings' urban planning documents, only about 1,800 plans have been published on-line. CSOs interviewed were not satisfied with the government efforts. Implementation suffered from the lack of coordination amongst the relevant public agencies and a shortage of technical expertise and funding. The government also has limited powers to ensure full implementation, as disclosure of urban plans is the competence of autonomous local self-government authorities. To move forward with the implementation in the next action plan, this commitment could be broken down into several stand-alone tasks, each requiring involvement of a different set of stakeholders.</p>
★ 5.3 Access to communist-era archives <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>The government set an ambitious goal to draft a law, in cooperation with civil society, allowing the opening up of communist-era archives, which were closed for decades. In the beginning of April 2015, the government submitted the draft law to the parliament and it was adopted in a few days. The Law on Access to Archives of Repressive Bodies of the Communist Totalitarian Regime of 1917-1991 mandates that security and law enforcement agencies transfer relevant historical files to a special state archive to be set up by the Ukrainian Institute for Remembrance. The archive will cover information about the struggle for Ukraine's independence in the 20th century, political persecutions and human rights violations carried out by Soviet repressive bodies, World War II events, and technological catastrophes. Providing unhindered access to this information allows public examination of documented crimes, represents a break from the totalitarian past, and enforces the right to truth.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>★ 7. Supervisory mechanism for the right to information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>Enforcement of the access to information right in Ukraine requires putting in place an effective state oversight mechanism. While Ukraine has had an access to information law, without such a body its implementation has been weak. From October 2014 to April 2015, a working group at the ombudsman's office developed draft amendments to the Law on Access to Public Information. The draft was submitted to the parliament and was endorsed by the relevant parliamentary committee, currently awaiting the first reading. The draft law defines the ombudsman as an oversight authority for access to information and gives it powers including issuing binding decisions on the disclosure of requested information or addressing any other violation of the access to information legislation. The IRM researcher recommends swift adoption of the draft law and ensuring its implementation. The law would give significant additional responsibilities to the ombudsman office, which should be matched with commensurate resources.</p>
<p>8. Compliance with EITI</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment builds on the previous OGP action plan where the government pledged to ensure implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Ukraine. This is an important commitment that could help to prevent embezzlement of revenues received from the extractive industry. Following Ukraine's acceptance as an EITI candidate country in October 2013, the national multi-stakeholder group (MSG) developed terms for Ukraine's first EITI report to include oil and gas sectors and scheduled it to be prepared by the end of 2015. The government made substantial progress on this commitment. It selected the national secretariat for the MSG through an open competition and approved implementation plans for the two EU directives. MSG selected an independent administrator for the EITI report development, and in June 2015, the parliament adopted the draft law prepared by the MSG, harmonizing national legislation with the EITI Standards. However, it is discouraging that the publication of the EITI report has been postponed from October 2015 to January 2016, effectively delaying achievement of the compliance status.</p>
<p>Theme 3: Prevent and combat corruption</p>	
<p>9. Monitoring of infrastructure projects</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to involve non-governmental stakeholders in monitoring design and implementation of infrastructure projects. The Ministry of Infrastructure developed draft regulations in the beginning of 2015. They envision setting up special panels that could review the budget and design of the projects as well as the disbursement and use of public funds. If fulfilled, this commitment could significantly increase transparency of the infrastructure projects, detect irregularities, and help prevent corruption. Following criticism from the CSOs, the draft has been returned to the ministry for revision. It is recommended that the special panels are given sufficient power in the regulations and that they are adopted without further delay. In the follow-up, the government should also ensure that all public bodies quickly adopt by-laws to establish special panels in an open and participatory manner.</p>
<p>10. Adopt regional anti-corruption programmes</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment, originating in the previous action plan, aims to create—with the participation of civil society—regional programmes for preventing and combatting corruption. These programmes often do not represent a genuine commitment on behalf of the local authorities. This diminishes their potential impact. While the government has reported that anti-corruption programmes were adopted in 13 regions and nine draft programmes were published for public consultation, CSOs note that there are very few new anti-corruption programmes. Some stakeholders also doubt whether this commitment should have been included in the action plan as it is too extensive and requires coordination that the OGP implementing mechanism is not able to provide. It is recommended that the government provides guidance to the sub-national governments on the methodology for developing such programmes. The government could consider linking evaluation of the local state administrations with development of the programmes in a participatory manner.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
11. Corruption risk assessment methodology <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	The commitment provided for development of a corruption risk assessment methodology with the involvement of civil society. The Ministry of Justice developed detailed guidelines on corruption risk evaluation and management in public institutions. Additionally, another methodology for assessment of corruption risks and development of anti-corruption action plans was developed in the framework of a USAID-funded project. There has been no evidence of civil society involvement in the development of either of the documents. The IRM researcher recommends the government review its methodology in view of the alternative one prepared by the donor-funded project, test it, and use the results to update the method. The future National Agency for Corruption Prevention could approve the fine-tuned methodology applicable to all public bodies.
12. Asset disclosure on a single web portal <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	The government has committed to set up an e-declarations system with a single web portal for publication of all public officials' asset declarations, ensuring unprecedented public access to information on public officials' wealth. The anti-corruption legislation of Ukraine requires all public officials to file annually during their term of office, as well as upon entering and leaving public office, a declaration of their and their close relatives' assets, income, expenses, and financial liabilities. The new e-declarations system would include the declarations of about 700,000-1,000,000 officials. Once the portal is functioning, it will help in detecting unjustified wealth and conflicts of interest. The web portal has not been set up, but the Ministry of Justice, with the help of donors, has launched a tender to select a contractor to develop the e-declarations software. The government needs to set the schedule for launching the e-declarations system, test the software, and conduct relevant training for public officials.
Theme 4: Administrative and social service provision	
13. Law on administrative procedure <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Limited 	Adoption of the Code of Administrative Procedure (later named the Law on Administrative Procedure) has been a long-standing government commitment. It could have a transformative potential impact as the law is essential for ensuring legal certainty, setting clear rules of administrative decision making, and limiting administrative discretion that fosters corruption. The Ministry of Justice prepared the draft law, taking into account international practice and recommendations. The draft was submitted to the government in January 2015, but was returned to the ministry for revision in March 2015. In August, the ministry re-submitted the draft law to the government, but it was again returned to the ministry, giving rise to suspicions that the government might be deliberately delaying its adoption. The IRM researcher recommends the government be transparent about its approach to the draft law and approve it without any further delay.
14. Draft law on streamlining payment of administrative fees <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	This commitment aims to draft the law to streamline fees for administrative services. The law has not been passed due to disputes over which body decides on the fees. Experts from civil society criticised the draft as they considered that the list of administrative services does not have to be established by the law and should rather be kept flexible and can be published in the Register of Administrative Services. Overall, the government fell short of implementing this commitment, as the provisions of the draft law effectively remove regulation of this issue from the law. While the commitment is an incremental step in the right direction to ensure legal certainty and reduce corruption risks, it did not relate to any OGP values.

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>16. Draft law on decentralisation of administrative services</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The second commitment provided for development of a draft law on the decentralisation of powers concerning the provision of administrative services. These would include registration of residence, civil status, and property as well as issuing of identity documents. The government prepared and submitted to the parliament draft laws to decentralise a range of administrative services, covering most, but not all, of the services envisaged. All draft laws submitted to the parliament were adopted in the first reading in July 2015. They delegate the provision of a range of services to local self-government bodies starting from 1 January 2016. In Ukraine, where administrative services have been highly centralised, it is generally perceived that decentralisation is crucial for reducing corruption and ensuring better public services. While CSOs agree, they criticise the introduction of service centres under the Ministry of Interior, as they could duplicate the unified Administrative Service Centres that have been set up in most of the regions. CSOs recommend the government develop, in consultation with civil society, draft laws necessary to decentralise remaining administrative services covered by the commitment and not included in the draft laws pending in the parliament.</p>
<p>15. Administrative services portal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to launch the online portal with information on administrative services. The portal (http://poslugy.gov.ua) launched in September 2015 includes information on services provided by central executive authorities and other public agencies. Although the Ministry of Economic Development has been looking into ways to simplify and digitise additional information to be uploaded, the portal still lacks information about a range of services. The government notes that, due to the shortage of funds, the current functionalities of the portal could not be expanded. This commitment lacks ambition as the portal falls short of actual delivery of any of the listed services. The IRM researcher recommends completing the web portal with missing information and extending its scope to deliver online services.</p>
<p>17. Draft law on social services</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The government committed to revise the Law on Social Services to improve the quality of social service provisions and revise the criteria for qualifying recipients, thus aligning the legislation to EU standards. The Ministry of Social Policy developed draft amendments to the law which were submitted to the parliament in September 2015. While important for government efforts to reform the social system in Ukraine, this commitment does not contain elements that could further OGP values of access to information, civic participation, or public accountability. If the government decides to target this area in the next action plan, it should include elements of access to information, civic participation, or public accountability.</p>
<p>Theme 5: E-governance technologies to develop e-democracy</p>	
<p>18. E-governance laws</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment listed a number of legislative acts to be amended but was poorly worded with too many different elements. Out of the four proposed legal amendments, the government dropped two, as they were found to be already in compliance with EU legislation or no longer relevant. Major progress was achieved through the adoption of the law allowing e-petitions (July 2015). The new e-petitions provisions have already proved to be effective. The president of Ukraine's office launched the first web resource to collect e-petitions. In addition, the Ministry of Justice developed a new draft law on Electronic Trust Services (e-signatures and verification) based on a number of public consultations and submitted it to the parliament in August 2015. The IRM researcher recommends the government further promote adoption of the Law on Electronic Trust Services and start receiving petitions online. The government and other stakeholders should promote and support the widest use of the platform for local e-petitions.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
19. Electronic readiness assessment <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: None • Completion: Substantial 	<p>The e-readiness assessment aims to provide a snapshot of e-governance on the national and regional level and to assist in introducing ICT in public administration. While the assessment can help with the analysis of e-governance needs, its relevance to the OGP values is unclear and does not imply any major potential impact. The E-Governance Agency created an interactive system for the assessment allowing collection, structuring, storing, and processing of data. The agency has started preparation of the assessment itself. The government should carry out a new assessment using the interactive tool. It is also recommended to extend the assessment to local government and public agencies that are not part of the executive branch nor belong to other branches of power.</p>
★ 6. Draft law on open data <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>These two commitments aimed to develop the legal framework for public access to information held by public authorities in an open data form in machine-readable formats.</p> <p>The commitment to develop the Law on Access to Public Information in Open Data Form is fully completed. The draft law was developed and submitted to the parliament in February 2015, and the parliament passed the law on 9 April 2015. After the swift passage of the law, the government started work on the regulations in May 2015 and finished with the adoption of the government regulations on 21 October 2015. The government regulations define the minimum list of datasets (more than 300) to be disclosed by various public agencies (not only those subordinated to the government, but also the parliament, judiciary, and the national bank) on their websites and on the government open data web portal. They also outline the procedure for the publication of open data and the requirements for the data formats.</p>
20. Government regulations on open data <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>To ensure swift implementation of the open data law and relevant regulations, the government should: 1) launch a central open data portal; 2) assign a clear coordination and monitoring role to one agency (e.g., the State Agency on E-Governance); and 3) provide guidelines and recommendations to agencies to maintain open data standards (including the “open data by default” principle). The next OGP action plan should include the commitment on the proper operation of the portal and a plan to populate it with high-value datasets.</p>
21. Electronic democracy development roadmap <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>To promote better citizen participation, this commitment envisioned development of proposals on realising the potential of e-democracy tools. The E-Governance Agency prepared an outline of the proposals and submitted them to the government in May 2015. Nonetheless, CSOs interviewed criticised the government for not holding public consultations on the document. To advance the goal of e-democracy, the government should develop a more concrete roadmap for e-democracy and have civil society lead in the process, which in itself could become an experiment in e-democracy. It is also important to raise awareness and inform the public about the concept of e-democracy and the possibilities it brings.</p>
23. E-petitions <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The second commitment would enable submission of e-petitions based on the government regulation (This differs from commitment 18 which pertains to the law.) However, the commitment lacked a legal basis because the law did not authorise the government to develop such regulations. Even with the amended Law on Petitions, the government still lacks the mandate to adopt regulations. The government needs to update its 1997 regulations on records management with regard to petitions and approve the procedure for considering e-petitions.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>22. Open budget initiatives</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment envisaged creation of a web portal on public expenditures, implementation of the “Open City” platform in 15 administrative territorial units, and five pilot initiatives on public awareness-raising. Implementation exceeded targets. A new law (February 2015) on the openness of public funds requires publication of expenditure data, including real-time treasury transactions, in a single web portal. In September, the government launched a test version of the portal. Another website, “Price of the State,” run by an NGO now provides data visualisation on budget revenues and expenses. The Open City website which allows citizens to report problems of local infrastructure, started functioning in 18 cities. Local authorities adopted special rules for engaging the public in the budgetary process and reporting on budget execution. Moving forward, it is recommended to roll out open budget and citizen participation in budget development platforms to as many municipalities as possible. CSOs recommend similar transparency portal approaches for publicly-owned enterprises and for the use of foreign technical assistance.</p>
<p>24. E-government training for local government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment would develop a distance learning course on e-governance and train the members of local councils. The Ministry of Culture developed and distributed a course entitled, “Basics of E-Governance,” sending a CD-ROM to all regional and district libraries as well as sub-national state administrations. The course is also accessible for public use on the web portal of the Ukrainian Association of Libraries. In addition, the ministry conducted 303 trainings for more than 2,300 participants. While this commitment is a positive step in raising awareness of local government officials on e-governance, it is not relevant for OGP values of increased access to information or civic participation. Future trainings for local government officials should include these elements.</p>

RECOMMENDATIONS

Ukraine has made significant advancements in creating a solid legal basis for improving access to information, corruption prevention mechanisms, and civic participation in government decision making. However, there is a need for effective implementation of laws passed during the second action plan cycle. In addition, more could be done to increase the focus of future commitments towards the OGP value of public accountability, particularly in the areas of public contracting and natural resource extraction. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

TOP FIVE "SMART" RECOMMENDATIONS

1. **Renew high-level political involvement in OGP** through the government's renewed commitment to the OGP process on the highest political level, giving better visibility to the OGP and its commitments.
2. **Ensure an effective collaboration** with civil society during implementation of each of the commitments and involve private sector representatives in the OGP process.
3. **Reform the OGP coordination mechanism** by ensuring better operational management of the initiative and sharing responsibility for the initiative's management with civil society actors. Ensure ownership from the implementing agencies through a formal process for coordination and collaboration.
4. **Narrow the scope of the action plan and prioritise commitments** in the next action plan. For each section, the action plan could include one to two ambitious commitments and provide a short roadmap for their implementation. Such commitments could be the most transformative ones that require clear partnerships with civil society.
5. **Focus on ambitious, feasible priorities**, such as enforcing the system of electronic disclosure and verification of asset declarations of public officials, further disclosure and integration of various public registers through online and open data access, moving the entire public procurement cycle to the electronic platform, and developing a roadmap for e-democracy in Ukraine.

ELIGIBILITY

REQUIREMENTS: 2014

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see section IX: Eligibility Requirements at the end of this report or visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Dmytro Kotliar is an independent expert specialising in open government and anti-corruption.



OGP aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans in order to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

КОРОТКИЙ ЗВІТ

МЕХАНІЗМ НЕЗАЛЕЖНОГО ЗВІТУВАННЯ (МНЗ): УКРАЇНА ВІТ ЗА 2014-2015

План дій України містив різноманітні зобов'язання з питань доступу до інформації, залучення громадянського суспільства, електронного урядування та запобігання корупції. Попри складну політичну ситуацію, Україна досягнула значного прогресу в ухваленні важливих законів, спрямованих на те, щоб зробити владу відкритішою та посилити її підзвітність. Наступний план дій міг би містити конкретніші кроки для ефективного впровадження ухвалених законів та зосередитися на інших сферах, таких як публічні закупівлі та перевірка декларацій службовців.

Партнерство "Відкритий Уряд" (ПВУ) є добровільною міжнародною ініціативою, що спрямована на взяття урядами зобов'язань перед своїм громадянами з метою просування прозорості, розширення прав громадян, боротьби проти корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. Україна бере участь в ініціативі з 2011 року. Механізм незалежного звітування (МНЗ) проводить щодворічну оцінку діяльності кожної країни-учасниці ПВУ.

Секретаріат Кабінету Міністрів є головною інституцією, що відповідає за розроблення та виконання національного плану дій ПВУ в Україні. Секретаріат, який очолює міністр Кабінету Міністрів, відповідає за надання технічної, юридичної та організаційної допомоги Уряду, прем'єр-міністру та віце-прем'єр-міністрам.

Координаційна рада з реалізації в Україні ініціативи ПВУ була створена в червні 2012 року та є головним координаційним механізмом на національному рівні. Зараз ця рада включає 39 членів, у тому числі 11 посадових осіб з різних органів влади, а також представників громадянського суспільства та експертів. У червні 2015 року Координаційна рада створила шість робочих груп, що дозволило запровадити більш динамічне управління процесом ПВУ. Цей звіт охоплює період з грудня 2014 р. до кінця вересня 2015 р.

ПРОЦЕС ПВУ

Країни-учасниці ПВУ забезпечують процес консультацій під час розроблення свого плану дій ПВУ та його імплементації.

Процес консультацій для другого національного плану дій України забезпечив участь і залучення різних сторін. Уряд запросив широке коло організацій

КОРОТКИЙ ОГЛЯД

УЧАСНИЦЯ ІНІЦІАТИВИ З: 2011 РОКУ
КІЛЬКІСТЬ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ: 26

СТУПІНЬ ВИКОНАННЯ

ПОВНЕ:	6 (23%)
ЗНАЧНЕ:	11 (42%)
ОБМЕЖЕНЕ:	7 (27%)
НЕ РОЗПОЧАТО:	2 (8%)

ВЧАСНІСТЬ

ЗГІДНО З ГРАФІКОМ:	5 (19%)
З ВИПЕРЕДЖЕННЯМ:	5 (19%)
ІЗ ЗАПІЗНЕННЯМ:	16 (62%)

АКЦЕНТ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ:	13 (50%)
ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ:	11 (42%)
ПІДЗВІТНІСТЬ ВЛАДИ:	11 (42%)
ТЕХНОЛОГІЇ ТА ІННОВАЦІЇ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ І ПІДЗВІТНОСТІ:	9 (35%)

КІЛЬКІСТЬ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ, ЯКІ

ЯВНО ПОВ'ЯЗАНІ З ЦІННОСТЯМИ ПВУ:	21 (81%)
МАЮТЬ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ:	7 (27%)
ВИКОНАНІ ЗНАЧНОЮ АБО ПОВНОЮ МІРОЮ:	17 (65%)
УСІ ТРИ (★):	3 (12%)

громадянського суспільства (ОГС) та експертів як із столиці, так і з регіонів. Представники бізнесу не були залучені. Попри швидку організацію, процес консультацій був корисним для відображення розмаїття думок заінтересованих сторін. Остаточна версія плану дій враховувала рекомендації громадянського суспільства, а також рішення, ухвалені на зустрічі заінтересованих сторін.

Для інформування громадськості про хід реалізації плану дій, Уряд доручив органам влади поширювати інформацію та популяризувати план дій. У ході виконання, засідання Координаційної ради з реалізації в Україні ініціативи ПВУ проводилися періодично, але без визначених наперед графіка чи регулярності. Засідання ради відкриті для громадськості за умови попередньої реєстрації та транслюються наживо онлайн. Протоколи засідань оприлюднюються онлайн. Представники громадянського суспільства беруть активну участь в засіданнях Координаційної ради.

Уряд оприлюднив звіт самооцінки у вересні 2015 року.

ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Як частину їхньої участі в ПВУ, країни беруть на себе зобов'язання у дворічному плані дій. План дій України містить 26 зобов'язань. У наступних таблицях для кожного із зобов'язань зроблено стислий огляд рівня виконання, потенційного впливу, відповідності визначеному Україною графіку та ключових наступних кроків для зобов'язань у майбутніх планах дій. МНЗ об'єднав зобов'язання в тематичні групи.

Методологія МНЗ передбачає визначення “зіркових” зобов'язань. Це зобов'язання, які: вимірюються; з формулювання яких зрозуміло, що вони явно стосуються цінностей ПВУ; які мають трансформуючий потенційний вплив та які виконані повністю або значною мірою. План дій України містить три “зіркові” зобов'язання: № 5.3 (Доступ до архівів комуністичного режиму), № 7 (Наглядний механізм для права на доступ до інформації) та № 6 (Проект закону про відкриті дані). Слід взяти до уваги, що МНЗ переглянув критерії “зіркових” зобов'язань на початку 2015 року для того, щоб підвищити вимоги до зразкових зобов'язань ПВУ. Крім перелічених вище критеріїв, старі критерії включали зобов'язання, які мають помірний потенційний вплив. За старими критеріями, в Україні було б сім додаткових “зіркових” зобов'язань (зобов'язання №№ 1, 8, 9, 18, 20, 21 та 22). Див. додаткову інформацію за посиланням <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Таблиця 1 | Оцінка прогресу за кожним із зобов'язань

СТИСЛА НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТУПІНЬ ВИКОНАННЯ				СТРОК
	ЖОДНОГО	НЕЗНАЧНИЙ	ПОМІРНИЙ	ТРАНСФОРМУЮЧИЙ	НЕ РОЗПОЧАТО	ОБМЕЖЕНИЙ	ЗНАЧНИЙ	ПОВНИЙ	
☆ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.									
ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.									
1. Покращити урядові правила щодо залучення ОГС									З випередженням графіка
4. Закон про участь громадськості									Із запізненням
2. Фінансування благодійних організацій									Із запізненням
3. Статус неприбутковості для ОГС									Із запізненням
Тема 2: Забезпечення доступу до публічної інформації									
5.1. Визначити правила для обробки службової інформації									Із запізненням
5.2. Доступ до містобудівної документації									Із запізненням
☆ 5.3. Доступ до архівів комуністичного режиму									За графіком
☆ 7. Наглядний механізм для права на доступ до інформації									З випередженням графіка
8. Відповідність стандартам ІПВГ									За графіком

СТИСЛА НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТУПІНЬ ВИКОНАННЯ				СТРОК
	ЖОДНОГО	НЕЗНАЧНИЙ	ПОМІРНИЙ	ТРАНСФОРМУЮЧИЙ	НЕ РОЗПОЧАТО	ОБМЕЖЕНИЙ	ЗНАЧНИЙ	ПОВНИЙ	
<ul style="list-style-type: none"> ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ. 									
Тема 3: Запобігання та протидія корупції									
9. Моніторинг інфраструктурних проєктів									Із запізненням
10. Ухвалити регіональні антикорупційні програми									Із запізненням
11. Методологія оцінювання корупційних ризиків									Із запізненням
12. Розкриття активів на єдиному веб-порталі									За графіком
Тема 4: Надання адміністративних та соціальних послуг									
13. Закон про адміністративну процедуру									Із запізненням
14. Проект закону про впорядкування плати за надання адміністративних послуг									Із запізненням
16. Проект закону про децентралізацію надання адміністративних послуг									За графіком
15. Веб-портал адміністративних послуг									Із запізненням
17. Проект закону про соціальні послуги									Із запізненням
Тема 5: Технології електронного урядування для розвитку електронної демократії									
18. Закони з питань електронного урядування									За графіком
19. Оцінка електронної готовності									Із запізненням
<ul style="list-style-type: none"> 6: Проект закону про відкриті дані 									3 випередженням графіка
20. Постанова Уряду про відкриті дані									Із запізненням
21. Дорожня карта розвитку електронної демократії									Із запізненням
23. Електронні звернення громадян									Із запізненням
22. Ініціативи з відкритості бюджету									3 випередженням графіка
24. Навчання з електронного урядування для місцевої влади									3 випередженням графіка

Таблиця 2 | Стислий огляд прогресу за кожним зобов'язанням

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<p>★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.</p>	
<p>Тема 1: Створити сприятливе середовище для участь громадськості в державній політиці</p>	
<p>1. Покращити урядові правила щодо залучення ОГС</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Повне 	<p>Це зобов'язання спрямовано на покращення участі громадянського суспільства у розробленні та реалізації державної політики шляхом вдосконалення існуючих формальних процедур. Зобов'язання було повністю виконано. Уряд ухвалив декілька постанов, які стосуються консультацій з громадськістю, функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та громадської експертизи органів виконавчої влади. Організації громадянського суспільства (ОГС) відзначають, що Міністерство юстиції розробило відповідні проекти актів у відкритий та інклюзивний спосіб, а ухвалені положення значною мірою вдосконалюють процедури громадської участі. Для забезпечення реальної участі громадянського суспільства в процесі прийняття владних рішень, уряду слід оцінити, яким чином органи влади виконують змінені правила і які залишаються перешкоди для належного виконання. Позитивними є також плани уряду провести навчання публічних службовців з питання застосування відповідних процедур.</p>
<p>4. Закон про участь громадськості</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Обмежене 	<p>Друге зобов'язання спрямовано на підготовку проекту закону про участь громадськості – значний крок в напрямку покращення залучення громадян до процесу прийняття владних рішень. Хоча первинна пропозиція стосувалася регулювання участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики, а також вирішенні питань місцевого значення, Міністерство юстиції звузило сферу законопроекту до публічних консультацій. Робоча група, яка включає представників ОГС, провела широкі публічні консультації, збирила та опублікувала збірку найкращих практик і міжнародних стандартів у цій сфері. Попри ці зусилля, робота над законопроектом все ще знаходиться на початковій стадії. Міністерству слід активізувати свою роботу для завершення підготовки законопроекту. Хоча звуження сфери регулювання закону робить реалістичнішим його виконання, залишається запитання щодо того, наскільки далекосяжним може бути такий закон, щоб вирішити питання участі громадянського суспільства поза процесом формування політики.</p>
<p>2. Фінансування благодійних організацій</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Не розпочато 	<p>Зобов'язання передбачає підготовку змін до законодавства, що дозволили би благодійним організаціям отримувати бюджетне фінансування для проектів, пов'язаних з наданням соціальних послуг чи інших суспільно важливих заходів. Хоча воно й не є трансформуючим, ОГС розглядали це зобов'язання як важливе для покращення середовища їх діяльності. Через стурбованість з приводу необхідності виділення додаткових бюджетних асигнувань Міністерство фінансів виступило проти виконання цього зобов'язання. У червні 2015 року віце-прем'єр-міністр, який очолює Координаційну раду з реалізації ПВУ в Україні, офіційно доручив міністерству провести переговори з ОГС, які мали інше розуміння вимог виконання зобов'язання. Проте належних консультацій проведено не було.</p>
<p>3. Статус неприбутковості для ОГС</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Не розпочато 	<p>З метою спрощення існуючих обтяжливих реєстраційних процедур для НДО та інших громадських об'єднань, зобов'язання спрямовано на впорядкування відповідних процедур для отримання статусу неприбутковості. Це мало би бути зроблено шляхом запровадження принципу “єдиного вікна” – НДО звертається до Міністерства юстиції, яке після цього забезпечує реєстрацію в податкових органах. У червні 2015 року Уряд подав на розгляд Верховної Ради проект нової редакції закону про державну реєстрацію юридичних осіб. Проте проект закону, який було ухвалено в першому читанні в липні 2015 року, не вирішив основне завдання із створення процедури “єдиного вікна” для реєстрації громадських об'єднань, хоча й робить це для фізичних осіб-підприємців. ОГС відзначили, що Міністерство юстиції не відкрило процес підготовки цього проекту закону для публічних консультацій. Уряду слід виправити недолік браку діалогу з громадянським суспільством та вжити додаткові заходи для знаходження консенсусу в питанні виконання цього зобов'язання, як воно було заплановано. Подібні заходи в наступному плані дій повинні стосуватися комплексної оцінки середовища для діяльності ОГС з точки зору оподаткування та джерел фінансування, а також містити чіткі зобов'язання з покращення цього середовища.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<p>★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.</p>	
<p>Тема 2: Забезпечити доступ до публічної інформації</p>	
<p>5.1. Визначити правила для обробки службової інформації</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Значне 	<p>Це зобов'язання спрямовано на визначення Урядом порядку обробки службової інформації з обмеженим доступом відповідно до Закону про доступ до публічної інформації (Закон). Уряду було доручено законом, ухваленим у березні 2014 року, затвердити відповідний порядок до 19 жовтня 2014 року, але він не зробив цього вчасно. Державна архівна служба підготувала декілька версій тексту та оприлюднила їх для публічних консультацій, але порядок так і не було затверджено. Громадянське суспільство та Уповноважений Верховної Ради з прав людини критикували проекти, оскільки вони не втілювали перевірку на шкоду та суспільний інтерес, яку Закон вимагає застосовувати в ситуаціях обмеження доступу до інформації. Останній проект акта був поданий на розгляд Уряду в серпні 2015 року. Тим часом група народних депутатів зареєстрували нові зміни до Закону, у разі ухвалення яких Уряду треба буде знову переглянути свої акти. Дослідник МНЗ рекомендує Уряду затвердити порядок, що відповідає Закону. Після затвердження Уряд, разом з ОГС та Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, могли б організувати навчання для публічних службовців щодо застосування нового порядку.</p>
<p>5.2. Доступ до містобудівної документації</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Обмежене 	<p>Це зобов'язання ставить амбітну мету забезпечення безперешкодного доступу громадськості до містобудівної документації, яка раніше не була публічно доступною, оскільки містить інформацію з обмеженим доступом. Для досягнення цього Міністерство регіонального розвитку видало рекомендації органам місцевої влади стосовно виконання Закону про регулювання містобудівної діяльності. З містобудівної документації понад 20 тисяч населених пунктів, лише близько 1800 генеральних планів були оприлюднені онлайн. ОГС, з якими було проведено інтерв'ю, не були задоволені зусиллями Уряду. Реалізація зобов'язання страждала від браку координації серед відповідних державних органів, технічних експертних знань та фінансування. Уряд також має обмежені повноваження для забезпечення повного виконання, оскільки оприлюднення містобудівних планів знаходиться в компетенції незалежних органів місцевого самоврядування. Для досягнення прогресу з виконанням у наступному плані дій, зобов'язання можна було б розділити на кілька окремих завдань, кожне з яких вимагало б залучення різного набору заінтересованих сторін.</p>
<p>★ 5.3 Доступ до архівів комуністичного режиму</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Повне 	<p>Уряд встановив амбітну мету підготувати, у співпраці з громадянським суспільством, проект закону, що дозволив би відкрити доступ до архівів комуністичного періоду, які десятиліттями залишалися закритими. На початку квітня 2015 року Уряд подав на розгляд парламенту законопроект, який був ухвалений упродовж кількох днів. Закон про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років зобов'язує органи безпеки та правоохоронні органи передати відповідні історичні документи до спеціального державного архіву, який повинен бути створений Українським інститутом національної пам'яті. Зазначена архівна інформація стосується боротьби за незалежність України у ХХ столітті, політичних репресій та порушень прав людини, які здійснювалися радянськими репресивними органами на території України, подій Другої світової війни, технологічних катастроф на території України у 1917 – 1991 роках тощо. Надання безперешкодного доступу до цієї інформації дозволить ознайомити суспільство із задокументованими злочинами режиму, розірвати зв'язок з тоталітарним минулим та реалізувати право на правду.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<p>★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.</p>	
<p>★ 7. Наглядовий механізм для права на доступ до інформації</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Трансформуючий Виконання: Значне 	<p>Реалізація в Україні права на доступ до інформації вимагає створення ефективного механізму державного нагляду. Хоча в Україні діє Закон про доступ до інформації, без такого органу його виконання залишається слабким. У жовтні 2014 року – квітні 2015 року робоча група, створена при секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, розробила проект змін до Закону “Про доступ до публічної інформації”. Законопроект був поданий до парламенту, схвалений відповідним парламентським комітетом і наразі очікує розгляду в першому читанні. Законопроект визначає Уповноваженого Верховної Ради з прав людини як наглядовий орган для доступу до інформації та надає йому відповідні повноваження, у тому числі видавати обов'язкові приписи стосовно розкриття запитуваної інформації або виправлення інших порушень законодавства про доступ до інформації. Дослідник МНЗ рекомендує якнайшвидше ухвалити законопроект та забезпечити його реалізацію. Закон надасть значні додаткові повноваження Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, які повинні бути забезпечені адекватними ресурсами.</p>
<p>8. Відповідність стандартам ІПВГ</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Значне 	<p>Це зобов'язання продовжує заходи, передбачені в попередньому плані дій ПВУ, у якому уряд зобов'язувався забезпечити виконання в Україні Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ). Це важливе зобов'язання, яке може допомогти у запобіганні розкраданню доходів, отриманих від видобувної галузі. Після визнання України країною-кандидатом у жовтні 2013 року, національна багатостороння група заінтересованих осіб (БГЗО) розробила технічне завдання для підготовки першого звіту України в рамках ІПВГ, який повинен охопити нафтогазову галузь, та запланувала його підготовку до кінця 2015 року. Уряд досягнув значного прогресу у виконанні цього зобов'язання. Він сформував національний секретаріат для БГЗО за допомогою відкритого конкурсу та затвердив плани дій з імплементації двох директив ЄС. БГЗО визначила незалежного адміністратора для підготовки звіту ІПВГ, а у червні 2015 року парламент ухвалив закон, підготовлений БГЗО, яким було гармонізовано законодавство України із стандартами ІПВГ. Але, на жаль, було відкладено оприлюднення звіту ІПВГ з жовтня 2015 року до січня 2016 року, що, по суті, відкладає досягнення Україною статусу відповідності.</p>
<p>Тема 3: Запобігати та протидіяти корупції</p>	
<p>9. Моніторинг інфраструктурних проєктів</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Помірний Виконання: Значне 	<p>Це зобов'язання спрямовано на залучення недержавних заінтересованих осіб до моніторингу процесу планування та реалізації інфраструктурних проєктів. Міністерство інфраструктури розробило проєкт положення на початку 2015 року. Він передбачає створення спеціальних комітетів, які зможуть переглядати бюджет і плани проєктів, а також стежити за виділенням та використанням публічних коштів. У разі виконання, це зобов'язання може значною мірою посилити прозорість інфраструктурних проєктів, допомогти у виявленні порушень та запобіганні корупції. Після критики з боку ОГС, проєкт положення був повернений до міністерства для внесення змін. Рекомендується надати в положенні спеціальним комітетам достатні повноваження і ухвалити положення без подальшого зволікання. Після цього, Уряду слід також забезпечити, щоб усі відповідні державні органи швидко затвердили свої акти для створення таких комітетів у відкритий спосіб за участі громадськості.</p>
<p>10. Ухвалити регіональні антикорупційні програми</p> <ul style="list-style-type: none"> Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна Потенційний вплив: Незначний Виконання: Обмежене 	<p>Це зобов'язання, яке походить з попереднього плану дій, спрямовано на створення – за участі громадянського суспільства – регіональних програм для запобігання та протидії корупції. Часто такі програми не є відображенням реальної відданості органів місцевої влади задекларованому. Це зменшує їх потенційний вплив. Хоча Уряд повідомив про 13 затверджених регіональних програм і дев'ять проєктів програм, які були оприлюднені для публічних консультацій, ОГС відзначають, що існує дуже мало нових антикорупційних програм. Деякі заінтересовані особи також мають сумнів щодо взагалі необхідності включення цього зобов'язання в план дій, оскільки воно є надто широким та вимагає координації, яку механізм реалізації ПВУ не може забезпечити. Уряду рекомендується надати поради органам місцевої влади щодо методології розробки таких програм. Уряду слід також розглянути можливість прив'язати оцінку роботи місцевих державних адміністрацій до розробки таких програм у відкритий спосіб.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<p>★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.</p>	
<p>11. Методологія оцінювання корупційних ризиків</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Значне 	<p>Зобов'язання передбачало підготовку методології оцінювання корупційних ризиків за участі громадянського суспільства. Міністерство юстиції підготувало детальні методичні рекомендації щодо оцінювання та управління корупційними ризиками в державних органах. Крім того, інша методологія оцінювання корупційних ризиків та розробки антикорупційних планів дій була підготовлена в рамках проекту, фінансованого Агентством США з міжнародного розвитку. Відсутня інформація про участь громадянського суспільства в розробці будь-якого з цих документів. Дослідник МНЗ рекомендує Уряду переглянути свою методологію з урахуванням альтернативного документа, підготовленого фінансованим донорами проектом, перевірити її на практиці та використати результати для оновлення методології. Майбутнє Національне агентство з питань запобігання корупції могло б затвердити вдосконалену методологію, що поширювалася б на всі органи публічної влади.</p>
<p>12. Розкриття активів на єдиному веб-порталі</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Обмежене 	<p>Уряд взяв зобов'язання створити систему електронного декларування з єдиним веб-порталом для оприлюднення майнових декларацій всіх публічних службовців. Це забезпечить безпрецедентний доступ громадськості до інформації про статки публічних службовців. Антикорупційне законодавство України вимагає від усіх публічних службовців подавати щорічно під час виконання їхніх повноважень, а також при вступі на посаду та звільненні з неї, декларацію про їхні та їхніх членів сім'ї доходи, майно, витрати та фінансові зобов'язання. Нова система електронного декларування міститиме декларації близько 700 тисяч – 1 мільйона службовців. З початком своєї роботи портал сприятиме виявленню необґрунтованого майна та конфліктів інтересів. Веб-портал не був створений дотепер, але Міністерство юстиції, за допомогою донорів, оголосило тендер по відбору підрядника для розробки програмного забезпечення створюваної системи електронного декларування. Уряду слід визначити графік запуску системи електронного декларування, провести тестування програмного забезпечення та провести навчання суб'єктів декларування.</p>
<p>Тема 4: Надання адміністративних та соціальних послуг</p>	
<p>13. Закон про адміністративну процедуру</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Обмежене 	<p>Ухвалення Кодексу адміністративної процедури (пізніше названий Законом про адміністративну процедуру) є довготривалим зобов'язанням Уряду. Це могло б мати трансформуючий потенційний ефект, оскільки цей закон є необхідним для забезпечення юридичної визначеності, встановлення чітких правил прийняття адміністративних рішень та обмеження адміністративної дискреції, яка сприяє корупції. Міністерство юстиції розробило законопроект з врахуванням міжнародної практики та рекомендацій. Законопроект був поданий на розгляд Уряду в січні 2015 року, але був повернений міністерству для внесення змін у березні 2015 року. У серпні міністерство знову подало законопроект до Уряду, але він знову був повернений до міністерства, що викликає підозру того, що Уряд навмисно затягує його ухвалення. Дослідник МНЗ рекомендує Уряду бути прозорим у своєму підході до цього законопроекту та схвалити його без будь-якого подальшого зволікання.</p>
<p>14. Проект закону про впорядкування плати за надання адміністративних послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Незрозуміла • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Обмежене 	<p>Це зобов'язання спрямовано на підготовку закону, що впорядковує плату за надання адміністративних послуг. Закон не було ухвалено через спір стосовно того, який орган повинен визначати розмір такої плати. Експерти з громадянського суспільства критикували проект закону, оскільки вони вважають, що перелік адміністративних послуг не слід визначати в законі, натомість він повинен бути гнучким та оприлюднюватися в Реєстрі адміністративних послуг. Загалом Уряд не виконав це зобов'язання, оскільки положення законопроекту, по суті, вилучають регулювання цих питань із закону. Хоча це зобов'язання є ще одним кроком у правильному напрямі для забезпечення юридичної визначеності та зменшення корупційних ризиків, воно не стосується жодної із цінностей ПВУ.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<p>★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.</p>	
<p>16. Проект закону про децентралізацію надання адміністративних послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Незрозуміла • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Повне 	<p>Друге зобов'язання передбачало розробку законопроекту про децентралізацію повноважень стосовно надання адміністративних послуг. Це стосується реєстрації місця проживання, цивільного стану, майна, а також видання документів, що посвідчують особу. Уряд підготував та вніс на розгляд парламенту законопроекти, спрямовані на децентралізацію низки адміністративних послуг, охоплюючи більшість, але не всі послуги, згадані в зобов'язанні. Усі подані до парламенту законопроекти були ухвалені в першому читанні в липні 2015 року. Вони делегують надання низки послуг органам місцевого самоврядування, починаючи з 1 січня 2016 року. В Україні, де адміністративні послуги були значною мірою централізовані, вважається, що децентралізація є важливою для зниження рівня корупції та забезпечення кращих публічних послуг. ОГС з цим погоджуються, але критикують створення сервісних центрів при Міністерстві внутрішніх справ, оскільки вони можуть дублювати єдині центри надання адміністративних послуг, що були створені в більшості регіонів. ОГС рекомендують Уряду розробити, у консультаціях з громадськістю, законопроекти, необхідні для децентралізації решти адміністративних послуг, що передбачені в зобов'язанні та не охоплені законопроектами, які розглядаються в парламенті.</p>
<p>15. Веб-портал адміністративних послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Значне 	<p>Це зобов'язання мало на меті запустити онлайн портал з інформацією про адміністративні послуги. Портал (http://poslugy.gov.ua), який розпочав роботу у вересні 2015 року, містить інформацію про послуги, що надаються центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами. Хоча Міністерство економічного розвитку намагалося спростити та оцифрувати додаткову інформацію для розміщення на порталі, на ньому все ще відсутня інформація про низку послуг. Уряд зазначає, що через брак коштів наявний функціонал порталу не може бути розширено. Цьому зобов'язанню бракує амбітності, оскільки на порталі не надаються жодні перелічені на ньому послуги. Дослідник МНЗ рекомендує доповнити портал інформацією, яка відсутня, та розширити його призначення наданням реальних послуг онлайн.</p>
<p>17. Проект закону про соціальні послуги</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Незрозуміла • Потенційний вплив: Помірний • Виконання: Значне 	<p>Уряд зобов'язався переглянути Закон про соціальні послуги з метою покращення якості надання соціальних послуг та зміни критеріїв для отримувачів послуг. Це повинно було узгодити законодавство із стандартами ЄС. Міністерство соціальної політики розробило проект змін, який був направлений до парламенту у вересні 2015 року. Хоча важливе для урядових зусиль з реформування соціальної системи України, це зобов'язання не містить складових, які могли б сприяти просуванню цінностей ПВУ щодо доступу до інформації, громадської участі чи підзвітності влади. Якщо Уряд вирішить продовжувати діяльність в цій сфері у наступному плані дій, вона повинна включати елементи доступу до інформації, громадської участі чи підзвітності.</p>
<p>Тема 5: Технології електронного урядування для розвитку електронної демократії</p>	
<p>18. Закони з питань електронного урядування</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Значне 	<p>Це зобов'язання передбачало низку законодавчих актів, які слід було змінити, але воно було погано сформульовано і містило забагато різних складових. З чотирьох передбачених законопроектів Уряд відмовився від двох, оскільки було визнано, що відповідні закони вже відповідали праву ЄС або зміни більше не були актуальними. Значний прогрес був досягнений завдяки ухваленню закону, що запроваджує можливість подання електронних петицій (липень 2015 р.). Нові положення щодо електронних петицій вже виявилися ефективними. Секретаріат Президента України запустив перший онлайн-ресурс для збору електронних петицій. Крім того, Міністерство юстиції розробило проект нового закону про електронні довірчі послуги (стосується електронного підпису та верифікації) після проведення низки публічних консультацій та внесло його на розгляд парламенту в серпні 2015 року. Дослідник МНЗ рекомендує Уряду далі сприяти ухваленню закону про електронні довірчі послуги та розпочати отримання онлайн електронних петицій. Уряду та іншим сторонам слід просувати та підтримувати якнайширше використання платформи для подання місцевих електронних петицій.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
<ul style="list-style-type: none"> ★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ. 	
<p>19. Оцінка електронної готовності</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Незрозуміла • Потенційний вплив: Жодного • Виконання: Значне 	<p>Оцінка електронної готовності спрямована на відображення стану електронного урядування на національному та місцевому рівнях і сприяння запровадженню ІКТ в публічній адміністрації. Хоча така оцінка може допомогти з аналізом потреб у сфері електронного урядування, її відповідність цінностям ПВУ є незрозумілою і вона не передбачає жодного значного потенційного впливу. Агентство з електронного урядування створило інтерактивну систему для оцінки, що дозволяє збирати, структурувати, зберігати та обробляти дані. Агентство розпочало підготовку до проведення самої оцінки. Уряду слід провести нову оцінку з використанням зазначеного інтерактивного інструменту. Також рекомендується поширити оцінку на місцеву владу та державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади.</p>
<p>★ 6. Проект закону про відкриті дані</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Трансформуючий • Виконання: Повне 	<p>Ці два зобов'язання були спрямовані на розробку законодавчих рамок для доступу громадськості до інформації у володінні органів влади у формі відкритих даних у машиночитаних форматах.</p> <p>Зобов'язання розробити проект закону про доступ до публічної інформації у формі відкритих даних повністю виконано. Законопроект було розроблено та подано до парламенту в лютому 2015 року. Парламент ухвалив закон 9 квітня 2015 року. Після швидкого ухвалення закону Уряд розпочав розробку відповідного положення у травні 2015 року, що завершилося ухваленням урядового акта 21 жовтня 2015 року. Урядова постанова визначає мінімальний перелік наборів даних (більше 300), які повинні бути оприлюднені різними органами влади (не лише тими, що підпорядковані Уряду, але й парламентом, органами судової влади, національним банком) на своїх веб-сайтах та на державному веб-порталі відкритих даних. Постанова також визначає процедуру оприлюднення відкритих даних та вимоги до форматів даних.</p>
<p>20. Постанова Уряду про відкриті дані</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Помірний • Виконання: Значне 	<p>Для забезпечення швидкої реалізації закону про відкриті дані та відповідної постанови Уряду слід: 1) запустити центральний портал відкритих даних; 2) покласти роль координації та моніторингу на один орган (наприклад, на Державне агентство з електронного урядування); 3) надати настанови й рекомендації розпорядникам інформації щодо дотримання стандартів відкритих даних (у тому числі принципу "відкриті дані по замовчанню"). Наступний план дій повинен містити зобов'язання забезпечити належну роботу порталу відкритих даних та наповнити його важливими наборами даних.</p>
<p>21. Дорожня карта розвитку електронної демократії</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Помірний • Виконання: Значне 	<p>З метою сприяння кращому залученню громадян, це зобов'язання передбачало розробку пропозицій щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії. Агентство з електронного урядування підготувало такі пропозиції та подало їх Уряду у травні 2015 року. Тим не менше, ОГС, з якими було проведено інтерв'ю, критикували Уряд через відсутність публічних консультацій щодо цього документа. Для просування мети електронної демократії, Уряду слід розробити конкретнішу дорожню карту для електронної демократії та зробити це під керівництвом громадянського суспільства, що саме по собі може стати експериментом електронної демократії. Також важливо підвищувати обізнаність та інформувати суспільство про поняття електронної демократії та можливості, які вона надає.</p>
<p>23. Електронні звернення громадян</p> <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Обмежене 	<p>Друге зобов'язання стосувалося створення можливості подання електронних звернень на підставі постанови Уряду. (Це відрізняється від зобов'язання № 18, яке стосується закону і електронних петицій як окремого виду електронних звернень). Проте в зобов'язання була відсутня юридична основа, оскільки закон не надавав Уряду повноваження затверджувати подібний порядок своїм актом. Навіть після внесення змін до Закону про звернення громадян, в Уряду все ще немає повноваження затверджувати подібний порядок. Уряду слід оновити свою інструкцію 1997 року щодо діловодства в частині звернень та затвердити порядок розгляду електронних петицій.</p>

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	СТИСЛИЙ ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ
☆ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, з ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.	
22. Ініціативи з відкритості бюджету <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Явна • Потенційний вплив: Помірний • Виконання: Повне 	<p>Це зобов'язання передбачало створення веб-порталу “Скільки коштує держава?”, впровадження платформи “Відкрите місто” у 15 адміністративно-територіальних одиницях та не менш як п'яти пілотних ініціатив для підвищення рівня поінформованості громадськості у сфері бюджетування. Виконання зобов'язання вийшло за межі запланованого. Новий закон про відкритість публічних коштів (від лютого 2015 року) вимагає оприлюднення даних про видатки, у тому числі оприлюднення в режимі реального часу інформації про транзакції Державного казначейства, на єдиному веб-порталі. У вересні Уряд запустив тестову версію цього порталу. Інший веб-сайт (“Ціна держави”), який адмініструється НДО, надає візуалізацію даних щодо доходів та видатків бюджету. Веб-сайт “Відкрите місто”, який дозволяє громадянам повідомляти про проблеми місцевої інфраструктури, розпочав роботу у 18 містах. Органи місцевої влади ухвалили спеціальні регламенти залучення громадськості в бюджетний процес та звітування про виконання бюджету. У майбутньому рекомендується поширити платформи “відкритий бюджет” та громадської участі в розробці бюджету на якомога більшу кількість міст. ОГС рекомендують також створити подібні портали для забезпечення прозорості для державних і комунальних підприємств та для використання міжнародної технічної допомоги.</p>
24. Навчання з електронного урядування для місцевої влади <ul style="list-style-type: none"> • Пов'язаність із цінностями ПВУ: Незрозуміла • Потенційний вплив: Незначний • Виконання: Повне 	<p>Це зобов'язання передбачало створення дистанційного навчального курсу з електронного урядування та навчання членів районних і селищних рад. Міністерство культури розробило та розповсюдило курс з назвою “Основи е-урядування”, надіславши відповідний CD-ROM в усі обласні та районні бібліотеки, а також в місцеві державні адміністрації. Курс також розміщено у вільному доступі на порталі Української бібліотечної асоціації. Крім того, Міністерство провело 303 тренінги для більше ніж 2300 учасників. Хоча це зобов'язання є позитивним кроком до підвищення обізнаності службових осіб місцевих органів влади з питань е-урядування, воно не стосується цінностей ПВУ посилення доступу до інформації чи громадської участі. Майбутні тренінги для службовців місцевих органів влади повинні містити ці елементи.</p>

РЕКОМЕНДАЦІЇ


Україна досягнула значного прогресу у створенні розвиненої законодавчої бази для покращення доступу до інформації, запобігання корупції та громадської участі у процесі прийняття владних рішень. Проте існує потреба в ефективній реалізації законів, ухвалених під час циклу другого плану дій. Крім того, можна було б посилити спрямованість майбутніх зобов'язань на досягнення цінності ПВУ щодо підзвітності влади, зокрема у сферах публічних закупівель та видобутку природних ресурсів. На підставі проблем та висновків, які містяться в цьому звіті, у цьому розділі представлено головні рекомендації.

ГОЛОВНІ П'ЯТЬ 'SMART'-РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1. Підтвердити участь в ПВУ на найвищому політичному рівні** шляхом оновлення відданості процесу ПВУ на найвищому політичному рівні, кращої популяризації ПВУ та його зобов'язань.
- 2. Забезпечити ефективну співпрацю** з громадянським суспільством під час реалізації кожного із зобов'язань та залучити представників приватного сектора до процесу ПВУ.
- 3. Реформувати координаційний механізм** в рамках ПВУ шляхом кращого оперативного управління ініціативою та розділення відповідальності за управління ініціативою з представниками громадянського суспільства. Забезпечити відчуття “власності” з боку органів-виконавців за допомогою формального процесу координації та співпраці.
- 4. Звузити сферу охоплення плану дій та визначити пріоритетні зобов'язання** в наступному плані дій. У кожному розділі план дій міг би містити одне чи два амбітних зобов'язання та передбачати стислу дорожню карту їх реалізації. Це могли би бути зобов'язання, що мають найбільш трансформуючий вплив та вимагають чіткого партнерства з громадянським суспільством.
- 5. Зосередити увагу на амбітних та реалістичних пріоритетах**, таких як введення в дію системи електронного подання та перевірки декларацій публічних службовців, подальше розкриття та інтеграція різноманітних державних реєстрів за допомогою доступу онлайн та у формі відкритих даних, переведення всього циклу публічних закупівель на електронну платформу, розроблення дорожньої карти електронної демократії в Україні.

ВИМОГИ ДЛЯ ПРИЄДНАННЯ:

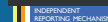
Для того, щоб брати участь в ПВУ, країни повинні довести відданість відкритому урядуванню шляхом досягнення відповідності мінімальним критеріям за ключовими вимірами відкритого уряду. Для визначення прогресу в досягненні відповідності за кожним з вимірів використовуються показники, розроблені іншими організаціями. Для додаткової інформації див. Розділ IX щодо вимог відповідності критеріям наприкінці цього звіту або за адресою <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Дмитро Котляр є незалежним експертом, що спеціалізується у питаннях відкритого урядування та антикорупції.



Open Government Partnership



INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

Партнерство “Відкритий уряд” має на меті взяття Урядами конкретних зобов'язань задля просування прозорості, розширення прав громадян, боротьби проти корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. Механізм незалежного звітування ПВУ оцінює розробку та виконання національних планів дій з метою підтримання діалогу між сторонами процесу та посилення підзвітності.

I | УЧАСТЬ КРАЇНИ В ПВУ

Партнерство “Відкритий Уряд” (ПВУ) є добровільною багатосторонньою міжнародною ініціативою, що спрямована на взяття урядами конкретних зобов’язань перед своїм громадянами з метою просування прозорості, розширення прав громадян, боротьби проти корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. ПВУ виступає міжнародним форумом для діалогу та обміну поглядами між урядами, організаціями громадянського суспільства та приватним сектором, що сприяє спільній роботі в напрямі відкритого урядування.

ІСТОРІЯ УЧАСТІ В ПВУ

Україна розпочала свою офіційну участь в ПВУ у вересні 2011 року, коли Президент Віктор Янукович оголосив наміри держави взяти участь в ініціативі [Посилання на Лист].

Для того, щоб взяти участь в ПВУ, країни повинні довести відданість відкритому врядуванню шляхом досягнення відповідності набору (мінімальних) критеріїв за ключовими вимірами відкритого урядування, що особливо важливі для підвищення підзвітності влади, посилення залучення громадян та протидії корупції. Для визначення прогресу країни в досягненні цих критеріїв за кожним з вимірів використовуються об’єктивні показники, розроблені іншими організаціями. Для отримання додаткової інформації див. Розділ IX: Вимоги щодо відповідності критеріям.

Усі держави-учасниці ПВУ розробляють національні плани дій ПВУ, які містять конкретні зобов’язання на дворічний період. Плани дій повинні визначати зобов’язання уряду, які змінюють існуючу практику діяльності державних органів. Ці зобов’язання можуть будуватися на існуючих зусиллях, визначати нові кроки для завершення поточних реформ або ініціювати заходи у зовсім новій сфері.

Україна розробила свій перший план дій у період з листопада 2011 р. до березня 2012 р. Уряд затвердив план у квітні 2012 року, а період його офіційної реалізації охоплював липень 2012 р. – травень 2014 р.

Уряд України розпочав підготовку другого плану дій у грудні 2013 р. та схвалив його 26 листопада 2014 р. з періодом виконання з грудня 2014 р. до грудня 2015 р. (кінцева дата передбачена в плані дій)¹. Початок процесу розробки був відкладений у зв’язку подіями Євромайдану на початку 2014 р., що призвели до зміни державної

адміністрації. Крім того, Кабінет Міністрів затримав затвердження нового плану дій, проект якого був готовий в червні 2014 р.

Інституційний контекст

Секретаріат Кабінету Міністрів є головною інституцією, що відповідає за супроводження розробки та виконання національного плану дій та звітів самооцінки. Секретаріат не є частиною жодного міністерства та є окремою організацією, що відповідає за надання технічної, експертної, юридичної та організаційної допомоги Уряду, прем’єр-міністру та віце-прем’єр-міністрам. Міністр Кабінету Міністрів (міністр без портфеля) очолює секретаріат. Роль секретаріату, хоча і є переважно організаційною, дуже важлива для ефективного реалізації ПВУ. Проте, оскільки в нього відсутні повноваження безпосередньо керувати іншими органами, а також через недостатню кількість персоналу, який до того ж відповідає за інші напрями діяльності, не пов’язані з ПВУ, секретаріат має обмежений вплив.

У червні 2012 року з метою координації реалізації в Україні ініціативи ПВУ Кабінет Міністрів України створив відповідну Координаційну раду. Склад ради, у тому числі її голова, змінювався кілька разів. Зараз рада включає 39 членів, у тому числі 11 посадових осіб з різних органів влади. Іншими членами є представники громадянського суспільства та незалежні експерти. Членство в раді набувається “за запрошенням”; хоча, за інформацією Уряду, усі організації, які брали активну участь в процесі, були запрошені увійти до складу ради.

Робота Координаційної ради не була регулярною. Це можна пояснити браком політичного лідерства в процесі ПВУ в Україні та частими змінами в Уряді. Після кожної такої зміни певний час витрачався на визначення нового

складу ради та перезапуск її роботи. Це негативно вплинуло на реалізацію ініціативи.

Політичні події в Україні значною мірою вплинули на процес ПВУ в країні. Масові протести з кінця 2013 до початку 2014 року, що отримали назву “Євромайдан”, призвели до повалення тодішнього Уряду та Президента і заміни великої кількості посадових осіб державної влади. Це також було однією з причин тривалої розробки другого національного плану дій, яка розпочалася у грудні 2013 р. та завершилася у листопаді 2014 р., коли Уряд офіційно затвердив другий план дій.

Процес ПВУ був повільним в першій половині 2015 року, але поживався в червні 2015 року, коли громадянське суспільство та Уряд, за допомогою донорів, організували національний форум з реалізації ПВУ в Україні, а після цього провели засідання Координаційної ради. Це відновило відданість сторін процесу. У червні 2015 року Координаційна рада створила шість робочих груп для кожного з п’яти розділів другого національного плану дій та для підтримки Координаційної ради і зв’язків з Постійним комітетом ПВУ та його міжнародним секретаріатом. Була також створена “Мала координаційна рада”, що складається з голів робочих груп. Це дозволило здійснювати управління процесом у більш ініціативний та динамічний спосіб.

Методологія

МНЗ знаходить партнера – досвідченого, незалежного національного дослідника для підготовки та поширення звіту в кожній країні-учасниці ПВУ. Як зазначено вище, в Україні таким партнером був пан Дмитро Котляр, незалежний експерт. Пан Котляр проаналізував урядовий звіт самооцінки, зібрав думки представників громадянського суспільства, відповідних державних органів та інших заінтересованих сторін. Секретаріат ПВУ та група експертів переглянули та редагували звіт.

Цей звіт продовжує попередню оцінку виконання ПВУ – “Україна: Звіт оцінки за 2012 – 2013 рр.” – та охоплює розробку другого плану дій, а також його виконання з 1 грудня 2014 року до 30 вересня 2015 року.

Крім проведених інтерв’ю, погляди заінтересованих сторін були зібрані на засіданні Координаційної ради 25 вересня 2015 року, під час якого члени ради обговорили звіт самооцінки на підставі інформації державних органів та НДО. Дослідник МНЗ також проаналізував звіт самооцінки, оприлюднений Урядом у вересні 2015 року².

¹ <http://bit.ly/1ilmWBg>.

² <http://bit.ly/1O2rrIX>.

II | ПІДГОТОВКА ПЛАНУ ДІЙ

Процес консультацій щодо нового національного плану дій був організований поспішно та не був належним чином оголошений. Він, проте, став корисним процесом, що включав регіональні консультації та онлайн співпрацю над проектом документа. Загалом процес виявився достатньо широким та інклюзивним. Він дозволив недержавним представникам зробити змістовний внесок у розроблення плану дій.

Країни-учасниці ПВУ повинні вжити набір заходів з проведення консультацій під час розробки свого плану дій ПВУ. Відповідно до Статуту ПВУ, країни повинні:

- оприлюднити (як мінімум, онлайн) опис процесу консультацій та його графік до початку власне проведення консультацій;
- провести широкі суспільні консультації, у тому числі з громадянським суспільством та приватним сектором; зібрати різні точки зору; оприлюднити в мережі інтернет звіт з узагальненням публічних консультацій та всі індивідуальні письмові коментарі, які були подані;
- провести заходи з підвищення обізнаності щодо ПВУ з метою покращення громадської участі в консультаціях;

- провести консультації з населенням з достатнім попередженням та за допомогою різних механізмів, у тому числі в мережі інтернет та шляхом особистих зустрічей, з тим, щоб забезпечити наявність різних можливостей для залучення громадян.

П'ята вимога до консультацій визначена в Статуті ПВУ. Ця вимога розглянута в Розділі III: "Консультації під час виконання".

Країни повинні визначити форум, що дозволяє проведення регулярних багатосторонніх консультацій стосовно реалізації ініціативи ПВУ. Це може бути існуюча або нова платформа.

Про це йтиметься в наступному розділі, але опис консультацій до і під час виконання плану дій міститься нижче в Таблиці 1 для зручності.

Таблиця 1 | Процес консультацій щодо плану дій

ФАЗА ПЛАНУ ДІЙ	ВИМОГА ДО ПРОЦЕСУ ПВУ (РОЗДІЛ СТАТУТУ)	ЧИ ВИКОНАВ УРЯД ЦЮ ВИМОГУ?
Під час розробки	Чи були оприлюднені графік та опис процесу до початку консультацій?	Ні
	Чи був графік доступний онлайн?	Ні
	Чи був графік доступний іншим чином?	Так
	Чи було заздалегідь попереджено про проведення консультацій?	Ні
	За скільки днів було попереджено про проведення консультацій?	0
	Чи було це попередження адекватним?	Ні
	Чи проводив Уряд діяльність з підвищення обізнаності?	Так

	Чи проводилися онлайн консультації?	Так
	Надайте посилання на онлайн консультації.	http://bit.ly/17NIPcC
	Чи проводилися особисті консультації?	Так
	Чи було підготовлено узагальнення поданих коментарів?	Так
	Надайте посилання на узагальнення поданих коментарів.	http://bit.ly/17NIPcC
	Консультації були відкритими або лише за запрошенням?	Відкриті
	Оцініть консультації за шкалою IAP2 (Міжнародної асоціації громадської участі) ¹	“Залучення”
Під час виконання	Чи існувала платформа для регулярних консультацій під час виконання?	Так
	Консультації були відкритими або лише за запрошенням?	Лише за запрошенням
	Оцініть консультації за шкалою IAP2 (Міжнародної асоціації громадської участі)	“Співпраця”

Оголошення консультації та підвищення обізнаності

Починаючи з грудня 2013 року Секретаріат Уряду та різні органи виконавчої влади, разом з членами Координаційної ради, збирали пропозиції до проекту нового плану дій. У квітні 2014 року, для впорядкування цього процесу, Уряд створив робочу групу з представників обраних НДО та державних органів. Робоча група підготувала проект національного плану дій ПВУ, який після цього було винесено на громадське обговорення. Первинний проект плану дій був складений лише на підставі пропозицій членів робочої групи. Не було оголошення про збір пропозицій до національного плану дій або про участь у робочій групі.

Уряд розпочав публічні консультації щодо проекту національного плану дій ПВУ 26 травня 2014 року та встановив термін для подання коментарів – 10 червня 2014 року. Консультації розпочалися негайно з дня оголошення. Оголошення про можливість подання коментарів було оприлюднено на веб-сайті Уряду та поширено НДО на їхніх веб-сайтах і за допомогою розсилок електронної пошти².

Загалом Уряд України не оприлюднив до початку консультацій опис процесу консультацій з громадськістю та його графік. Підвищення обізнаності обмежувалося оголошенням регіональних подій в рамках публічних консультацій напередодні проведення такої події.

Глибина та ширина консультацій

Уряд запросив широке коло НДО та експертів громадянського суспільства до участі в консультаціях під час розробки національного плану дій, у тому числі регіональні НДО. НДО, які працюють у різних сферах (антикорупційній, доступу до інформації, містобудівної діяльності, розвитку громадянського суспільства, адміністративних послуг тощо) та різного типу (аналітичні центри, моніторингові організації, організації, які здійснюють адвокацію), взяли участь в консультаціях. Це дозволило заслухати та взяти до уваги розмаїття думок. Проте до процесу не були залучені представники бізнесу, які не змогли зробити свій внесок.

Хоча процес був поспішно організований та не був належним чином оголошений, консультації виявилися корисними і вперше включали презентації та обговорення в регіонах проекту національного плану дій, а також

можливість подання коментарів онлайн до проекту документа, після чого всі коментарі були оприлюднені в мережі інтернет³.

Уряд, за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) і громадянського суспільства, організував кілька регіональних обговорень для отримання зворотнього зв'язку до першого проекту національного плану дій (у Львові – 3 червня, Дніпропетровську – 5 червня, Херсоні – 6 червня та Києві – 16 червня). Регіональні консультації оголошувалися за декілька днів до їх проведення на урядовому веб-порталі та за допомогою НДО.

Представники 15 регіонів надали близько 150 коментарів⁴. Офіс ПРООН в Україні надав підтримку проведенню консультацій, у тому числі регіональним обговоренням. Під час завершального обговорення в Києві 16 червня 2014 року⁵, НДО та ПРООН представили коментарі, отримані під час регіональних дискусій та онлайн-консультацій, у тому числі з використанням наочної інфографіки⁶. Більше 80 відсотків тих, хто взяв участь в обговоренні проекту національного плану дій, підтримали основні напрями реалізації ПВУ, які були запропоновані в проекті плану. (Заходи щодо запобігання корупції та адміністративних послуг отримали найвищу підтримку – 90 та 85 відсотків відповідно)⁷.

Громадянське суспільство спочатку критикували процес через його закритість до нових пропозицій, оскільки первинний проект національного плану дій був підготовлений обмеженим колом експертів та представників державних органів. Під час останнього

публічного обговорення в Києві 16 червня 2014 року стало зрозуміло, що документ не відображає низу пропозицій, які були подані НДО та експертами. Представники НДО та громадські експерти надали важливі додаткові пропозиції під час заходу в Києві та одразу після нього, а робоча група врахувала їх у фінальному документі, який був тоді запропонований Урядом для затвердження. Це підкреслило помилку, яка була зроблена в процесі підготовки документа, а саме те, що Уряд не забезпечив отримання у відкритий спосіб пропозицій громадськості від самого початку процесу.

У підсумку, враховуючи весь період консультацій та підготовки національного плану дій, цей процес був інклюзивним та достатньо широким. Він дозволив недержавним представникам зробити змістовний внесок. Проактивна позиція НДО та значне зміцнення громадянського суспільства після подій Євромайдану в 2014 року зіграли велику роль у цьому досягненні.

¹ "Шкала громадської участі IAP2", Міжнародна асоціація громадської участі, <http://bit.ly/1kMmLYC>.

² Оголошення публічних консультацій щодо проекту національного плану дій доступно тут: <http://bit.ly/RTfRS7>, <http://bit.ly/1juMhiG>, <http://bit.ly/1RdUhzU>.

³ <http://bit.ly/1KIH7j>.

⁴ Узагальнення онлайн консультацій: <http://bit.ly/1JAzGq>.

⁵ Інформація про громадське обговорення в Києві 16 червня 2014 року: <http://bit.ly/1PLKFeG>, <http://bit.ly/1h7GE8g>.

⁶ Інфографіка за результатами громадських обговорень: <http://bit.ly/1OSTXvu>.

⁷ "Вступ до Національного плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках", <http://bit.ly/1ilmWBg>.

III | ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ДІЙ

Уряду України взяв зобов'язання з реалізації національного плану дій та створив багатосторонній форум заінтересованих осіб – спеціальну Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство «Відкритий Уряд»”, більшість членів якої складають представники громадянського суспільства. Діяльність ради була спорадичною; її склад змінювався кілька разів. Рада являє собою корисну платформу для залучення громадянського суспільства до процесу ПВУ. Уряд ухвалив спеціальні заходи для підвищення обізнаності та популяризації реалізації ПВУ в Україні.

Як частина їхньої участі в ПВУ, уряди зобов'язуються визначити форум, що дозволить проводити регулярні багатосторонні консультації заінтересованих осіб стосовно реалізації ПВУ – це може бути існуюча платформа або нова. Цей розділ узагальнює інформацію з цього приводу стосовно України.

Регулярні багатосторонні консультації заінтересованих сторін

Уряд України використав раніше створений спеціальний орган для проведення багатосторонніх консультацій заінтересованих осіб щодо реалізації ПВУ – Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство «Відкритий Уряд»”. Вона була офіційно створена рішенням Уряду в 2012 році і після цього її склад переглядався тричі, у тому числі двічі у 2014 – 2015 рр. У 2014 – 2015 рр. Міністр Кабінету Міністрів України та Віце-прем'єр-міністр України були головами ради. Останній склад був визначений у травні 2015 року та включає 39 членів, з них 11 посадових осіб, які представляють різні державні органи, а решта – представники громадянського суспільства. Координаційна рада відповідає за контроль підготовки та виконання планів дій ПВУ.

Засідання ради проводилися нерегулярно, без визначених наперед графіка чи регулярності засідань. Посадові особи високого рівня, які входять до складу ради, часто не брали участі в її засіданнях і їх заміняли їхні заступники чи службовці нижчого рівня.

Рада зосереджувала свою діяльність переважно навколо дотримання термінів, визначених зобов'язаннями України в рамках ПВУ, – засідання проводилися, коли було необхідно розпочати підготовку, а потім затвердити

новий план дій або розглянути звіт самооцінки.

Засідання ради відкриті для громадськості за умови попередньої реєстрації. Як правило, вони проводяться без суворих заходів безпеки. Засідання ради транслюються наживо в мережі інтернет¹. Протоколи засідань також оприлюднюються онлайн². Дослідник МНЗ відвідав декілька засідань ради в якості спостерігача та йому була надана можливість представити процес МНЗ на одному із засідань.

У червні 2015 року Координаційна рада створила шість робочих груп для кожного з п'яти розділів другого національного плану дій та для надання підтримки Координаційній раді і забезпечення співпраці з Постійним комітетом ПВУ та його секретаріатом. Рада також створила “Малу координаційну раду”, що складається з голів зазначених робочих груп. Це дозволило здійснювати управління процесом у більш ініціативний та динамічний спосіб.

Секретаріат Кабінету Міністрів України надає підтримку та організовує роботу ради. Відповідальним підрозділом є Департамент інформації та комунікацій з громадськістю. Він також інформує громадськість про процес ПВУ в Україні за допомогою та урядового веб-порталу “Громадянське суспільство і влада” (<http://civic.kmu.gov.ua>). Існує також спеціальний веб-сайт (<http://ogp.gov.ua>), який адмініструється Державним агентством з електронного урядування. Останній згаданий веб-сайт не оновлюється; найбільш актуальна інформація розміщується на урядовому веб-сайті.

Для підвищення обізнаності з реалізацією ПВУ в Україні, Уряд затвердив окремим рішенням план заходів з інформаційного супроводження реалізації Ініціативи

“Партнерство “Відкритий Уряд” в Україні у 2015 році. Він містив доручення органам влади щодо поширення інформації стосовно ПВУ та популяризації плану дій. Наприклад, план заходів доручив Міністерству закордонних справ організувати публічну презентацію національного плану дій в Україні та за кордоном, іншим міністерствам – організувати презентації плану дій для засобів масової інформації за участі представників міністерств та провести прес-брифінги на цю тему, оприлюднювати відповідну інформацію на офіційних веб-сайтах, а обласним державним адміністраціям – поширювати інформацію в регіонах.

Представники громадянського суспільства відзначили, що часто процесу ПВУ в Україні бракує “партнерської” складової під час реалізації окремих зобов’язань. Громадські представники часто не залучаються до моніторингу виконання, навіть якщо їхня позиція враховувалася під час консультацій в рамках ПВУ.

На думку представників громадянського суспільства, Координаційна рада ПВУ була переважно неефективною під час періоду, охопленого цим звітом. Вона є великою за складом та передбачає формальне членство. Створення Малої координаційної ради та робочих груп за тематичними напрямками плану дій значно покращило її роботу.

¹ Див. запис останнього засідання ради: <https://www.youtube.com/watch?v=9RTIENfDIEE>.

² Див., наприклад: <http://bit.ly/1KQjQTo>.

³ Станом на кінець вересня 2015 веб-сайт <http://ogp.gov.ua> був востаннє оновлений у травні 2015 року, а деякі розділи є навіть більш застарілими. Наприклад, веб-сайт містив інформацію про попередній (неактуальний) склад Координаційної ради.

IV | АНАЛІЗ ЗМІСТУ ПЛАНУ ДІЙ

Усі країни-учасниці ПВУ розробляють національний план дій ПВУ, що містить конкретні зобов'язання та на початку охоплює дворічний період. Уряди починають свої національні плани дій викладом існуючих заходів, які стосуються відкритого урядування, у тому числі конкретних стратегій та поточних програм. Після цього в планах дій викладають зобов'язання Уряду в рамках ПВУ, що змінюють існуючу в країні практику діяльності. Ці зобов'язання можуть ґрунтуватися на існуючих заходах, визначати нові кроки для завершення раніше розпочатих реформ або ініціювати заходи у зовсім нових сферах.

Зобов'язання повинні бути адекватними для унікальних обставин та пріоритетів державної політики кожної країни. Зобов'язання в планах дій ПВУ повинні також мати відношення до цінностей ПВУ, які викладені в Статуті ПВУ та Декларації відкритого урядування, яка підписана всіма країнами-учасницями ПВУ. МНЗ використовує таку методологію для оцінки відповідності зобов'язань головним цінностям відкритого урядування.

Доступ до інформації

Зобов'язання стосовно доступу до інформації:

- Повинні стосуватися інформації у володінні держави, а не лише інформації про діяльність державних органів. Наприклад, важливим буде оприлюднення інформації, що знаходиться у володінні держави, стосовно забруднення навколишнього середовища, хоча це і не є інформація про “державну діяльність” як таку.
- Не повинні обмежуватися даними, але стосуватися будь-якої інформації. Наприклад, оприлюднення індивідуальних будівельних контрактів і даних про велику кількість будівельних контрактів.
- Можуть передбачати оприлюднення інформації у формі відкритих даних та системи, що лежать в основі публічного оприлюднення даних.
- Можуть стосуватися як проактивного (ініціативного) оприлюднення, так і реактивного (на запит) надання інформації.
- Можуть стосуватися як заходів, що роблять дані доступнішими, так і покращують технологічне сприйняття даних.
- Можуть стосуватися механізмів посилення права на інформацію (таких як офіси омбудсмана чи інформаційні суди).

- Повинні забезпечувати відкритий доступ до інформації (вона не повинна бути доступною лише для державних органів).
- Повинні сприяти прозорості прийняття владних рішень та здійснення основних функцій.
- Можуть бути спрямовані на зниження вартості отримання інформації.
- Повинні намагатися досягнути відповідності стандарту “5 зірок” для відкритих даних (<http://5stardata.info/>).

Громадська участь

Зобов'язання навколо громадської участі можуть стосуватися формальної участі громадськості або ширшої громадської участі. Вони загалом повинні бути спрямовані на “консультування”, “залучення”, “співпрацю” або “розширення прав”, як вони пояснені в Шкалі громадської участі Міжнародної асоціації громадської участі (<http://bit.ly/1kMmlYC>).

Зобов'язання стосовно громадської участі:

- Повинні розкривати процес прийняття рішень для всіх заінтересованих представників громадськості; подібні форуми, як правило, будуються “згори-вниз”, тому що вони створюються урядами (або уповноваженими урядом суб'єктами) з метою інформування процесу прийняття рішень під час циклу формування і реалізації державної політики.
- Можуть включати елементи доступу до інформації для забезпечення змістовної участі заінтересованих представників громадськості у процесі прийняття рішень.

- Часто включають право бути почутим, але не обов'язково включають право бути формальною частиною процесу прийняття рішень.

Як альтернатива, такі зобов'язання можуть стосуватися ширшого середовища функціонування, що робить можливим участь у громадському просторі. Приклади включають, але не обмежуються таким:

- Реформи, що посилюють свободи мирних зібрань, вираження поглядів, петицій, преси або об'єднань.
- Реформи стосовно об'єднань фізичних осіб, у тому числі закони, що регулюють профспілки або громадські організації.
- Реформи, які покращують прозорість та формальні демократичні процеси, такі як пропозиції громадян, вибори або петиції.

Нижче наведено приклади зобов'язань, які не будуть визнані як такі, що ясно стосуються громадської участі в ширшому розумінні:

- Зобов'язання, які припускають, що участь буде посилено завдяки оприлюдненню інформації без визначення механізму для такої участі (хоча таке зобов'язання буде позначено як таке, що стосується "доступу до інформації").
- Зобов'язання щодо децентралізації, які не визначають механізми покращеної громадської участі.
- Зобов'язання, які визначають участь як міжвідомчу співпрацю без механізму для громадської участі.

Зобов'язання, відповідність яких цій цінності ПВУ може бути позначена як "незрозуміла", включають також такі механізми, у яких участь обмежена організаціями, що відібрані органами влади.

Підзвітність влади

Зобов'язання, які посилюють підзвітність, включають:

- Правила, регулювання та механізми, що вимагають від державних суб'єктів обґрунтування їхніх дій, реагування на критику чи спрямовані до них звернення, а також брати на себе відповідальність за невиконання законів чи зобов'язань.

З урахуванням головної мети "Відкритого Уряду", для того, щоб отримати статус "ясно стосується" цінності ПВУ, зобов'язання повинно містити публічну складову, тобто не бути суто внутрішніми системами підзвітності.

Хоча подібні зобов'язання можуть вітатися та можуть відповідати генеральному виклику ПВУ, вони, у разі такого формулювання, не проходять перевірку на "відповідність" через брак відкритості. Якщо такі внутрішні механізми є ключовою складовою урядової стратегії, рекомендується включити також публічний елемент, наприклад:

- Розкриття нечутливих метаданих про інституційну діяльність (відповідно до принципу максимальної відкритості).
- Громадські аудити діяльності.
- Ініційовані громадянами скарги у випадку невиконання чи зловживання.

Сильні зобов'язання навколо підзвітності наділяють правами, обов'язками або визначають наслідки для дій службовців або інституцій. Зобов'язання формальної підзвітності включають засоби формального висловлення незгоди або повідомлення про порушення та досягнення виправлення недоліків чи відшкодування. Приклади сильних зобов'язань включають:

- Вдосконалення чи створення процедур оскарження відмови в доступі до інформації.
- Покращення доступу до правосуддя за допомогою змін, які роблять судові механізми дешевшими, швидшими або простішими для використання.
- Покращення громадського контролю за механізмами правосуддя.
- Створення систем громадського відстеження процедур розгляду скарг громадян (такі як програмне забезпечення для моніторингу справ у поліції або антикорупційні "гарячі лінії").

Зобов'язання, яке нібито посилює підзвітність, але будується на припущенні, що просте надання інформації чи даних без пояснення того, який механізм чи втручання зроблять з цієї інформації наслідки чи зміни, не вважатиметься зобов'язанням, що стосується підзвітності. Див. <http://bit.ly/1oWPXdl> для додаткової інформації.

Технології та інновації для відкритості та підзвітності

ПВУ намагається покращити використання технологій та інновацій з тим, щоб зробити можливим громадське залучення в урядування. Так, зобов'язання, які

використовують технології та інновації, повинні посилювати прозорість та підзвітність шляхом:

- Просування нових технологій, які роблять можливим обмін інформацією, громадську участь та співпрацю.
- Оприлюднення більшої інформації у спосіб, що дозволяє людям як розуміти діяльність своїх урядів, так і впливати на їх рішення.
- Зменшення вартості використання таких технологій.

Крім того, зобов'язання, які будуть позначені як такі, що стосуються технологій та інновацій:

- Можуть передбачати залучення громадянського суспільства та бізнес-спільноти до визначення ефективних практик і інноваційних підходів з метою використання нових технологій для розширення прав осіб та просування прозорості в урядуванні.
- Можуть передбачати підтримку здатності урядів та громадян використовувати технології для відкритості та підзвітності.
- Можуть підтримувати використання технологій як працівниками державних органів, так і громадянами.

Не всі реформи електронного урядування покращують прозорість уряду. Коли робиться пов'язане з електронним урядуванням зобов'язання, воно повинно передбачати, яким чином воно покращує хоча б один з цих пунктів: доступ до інформації, громадська участь або підзвітність влади.

Визнаючи, що виконання зобов'язань відкритого урядування часто передбачає багаторічну діяльність, держави повинні встановити, коли це можливо, часові рамки та показники виконання своїх зобов'язань, визначивши, що саме повинно бути досягнуто кожного року. У цьому звіті описано кожне із зобов'язань, яке Україна включила у свій план дій, та проаналізовано стан їх виконання у перший рік.

Хоча більшість індикаторів, які використовуються для оцінки зобов'язання, зрозумілі самі по собі, деякі потребують пояснення.

1. Конкретність: Дослідник МНЗ спочатку оцінює рівень конкретності та вимірюваності, з яким кожне зобов'язання було сформульовано. Можливі такі варіанти:
 - Висока (Формулювання зобов'язання передбачає чіткі, вимірювані і такі, що можуть бути перевірені, етапи для досягнення мети).

- Середня (Формулювання зобов'язання описує діяльність, яка може бути об'єктивно перевірена, але не містить ясно вимірюваних етапів або результатів).
- Низька (Формулювання зобов'язання описує діяльність, яка може вважатися вимірюваною за умови деякого тлумачення з боку читача).
- Відсутня (Формулювання зобов'язання не передбачає результатів або етапів, які можуть бути перевірені).

2. Актуальність: Дослідник МНЗ оцінював кожне зобов'язання на предмет його зв'язку із цінностями ПВУ та головними викликами ПВУ.

- Цінності ПВУ: Для визначення зобов'язань ПВУ, які мають незрозумілий зв'язок з цінностями ПВУ, дослідник МНЗ робив оцінку на підставі уважного прочитання тексту зобов'язання. Це дало можливість виявити зобов'язання, які краще відображають чіткий зв'язок із основоположними питаннями відкритості.

3. Потенційний вплив: Дослідник МНЗ оцінив, наскільки кожне зобов'язання є амбітним, а саме чи є передбачена діяльність новою, чи змінює вона існуючу практику.

- Використовуючи широке визначення амбітності, дослідник МНЗ оцінив, наскільки потенційно трансформуючим є кожне зобов'язання у відповідній сфері політики. Така оцінка ґрунтується на висновках дослідника МНЗ та його досвіді як експерта з питань публічної політики. Для оцінки потенційного впливу дослідник МНЗ визначає проблему політики, окреслює базову ситуацію на початку виконання плану дій та оцінює, якою мірою зобов'язання, у разі його реалізації, вплине на відповідну проблему політики.

Усі показники та методологію, що використовуються в дослідженні МНЗ, можна знайти в Посібнику процедур МНЗ, який доступний за адресою <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

Нарешті, особливий інтерес для читачів повинен становити один індикатор, який заохочує змагання між країнами-учасницями ПВУ – “зіркові” зобов'язання. Зіркові зобов'язання вважаються зразковими

зобов'язаннями ПВУ. Для отримання цього статусу зобов'язання повинно відповідати кільком критеріям:

1. Воно повинно бути достатньо конкретним, щоб можна було оцінити його потенційний вплив. Зіркові зобов'язання матимуть середню або високу конкретність.
2. З формулювання зобов'язання повинно бути ясно зрозуміло, що воно стосується відкритого урядування, а саме воно повинно стосуватися принаймні однієї цінності ПВУ – доступу до інформації, громадської участі або підзвітності.
3. Зобов'язання матиме трансформуючий потенційний вплив, якщо буде повністю виконано.
4. Останнє – повинен бути досягнений значний прогрес у виконанні зобов'язання під час реалізації плану дій, тобто на рівні значного або повного виконання.

На підставі цих критеріїв план дій України містить три “зіркові” зобов'язання:

- зобов'язання № 5.3: Доступ до архівів комуністичного режиму;
- зобов'язання № 7: Наглядний механізм для права на доступ до інформації;
- зобов'язання № 6: Проект закону про відкриті дані.

Слід взяти до уваги, що МНЗ переглянув критерії “зіркових” зобов'язань на початку 2015 року для того, щоб підвищити вимоги до зразкових зобов'язань ПВУ. Згідно із попередніми критеріями, зобов'язання отримувало “зірку”, якщо воно було вимірюваним, ясно стосувалося цінностей ПВУ, мало помірний чи трансформуючий вплив та було виконано значною чи повною мірою.

За старими критеріями, в Україні було б сім додаткових “зіркових” зобов'язань:

- зобов'язання № 1: Покращити урядові правила щодо залучення ОГС;
- зобов'язання № 8: Відповідність стандартам ІПВГ;
- зобов'язання № 9: Моніторинг інфраструктурних проектів;
- зобов'язання № 18: Закони з питань електронного урядування;
- зобов'язання № 20: Постанова Уряду про відкриті дані;

- зобов'язання № 21: Дорожня карта розвитку електронної демократії;
- зобов'язання № 22: Ініціативи з відкритості бюджету.

Крім того, схеми, представлені в цьому розділі, є лише частиною розмаїття даних, які збирає МНЗ в процесі підготовки звітів про оцінку прогресу. Для повного набору даних щодо України та всіх країн-учасниць ПВУ див. Довідник ПВУ¹.

Загальний огляд зобов'язань

Уряд та громадянське суспільство спільно розробили другий національний план дій. Громадянське суспільство зіграло важливу роль у формуванні плану дій. Низка НДО взяли участь у його розробці. Кожна з НДО представляла різні сфери діяльності та інтереси. Це відобразилося у змісті національного плану дій, який охоплює п'ять окремих тем: сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики; забезпечення доступу до інформації; запобігання і протидія корупції; підвищення якості адміністративних і соціальних послуг; впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії. Заходи, які були включені в план дій, відображають пріоритети адвокації різних груп громадянського суспільства. Урядові представники змінили остаточну редакцію заходів, що зробило їх реалістичнішими, але водночас менш амбітними.

Загалом національний план дій включає 26 зобов'язань, що охоплюють дуже широке коло питань. Заходи різняться від простих (наприклад, підготовка пропозицій щодо змін до урядових підзаконних актів, які регулюють участь громадськості в розробці політики) до складних (наприклад, розробка регіональних антикорупційних програм або досягнення відповідності стандартам Ініціативи прозорості видобувних галузей). Велика кількість зобов'язань та їх складність розвивають фокус плану дій та розпоршують зусилля по його реалізації.

Більшість заходів плану дій (19) мають нормативний характер – вони передбачають розробку та/або ухвалення різних нормативно-правових актів, у тому числі 14 проектів законів.

Характерною рисою другого національного плану дій є його структура, яка не лише включає державні органи, відповідальні за виконання кожного конкретного зобов'язання та відповідні терміни виконання, але й називає недержавних партнерів, які повинні бути залучені до виконання кожного заходу. Такі партнери включають представників громадянського суспільства, донорів та міжнародних організацій. Це є ознакою справжнього партнерства в процесі ПВУ, коли всі зацікавлені сторони беруть на себе зобов'язання долучитися до виконання плану. Це перший випадок, коли розділ "Партнери" з'явився в урядовому плані дій.

Кластеризація

Дослідник МНЗ об'єднав деякі зобов'язання для кращого структурування звіту та поєднання заходів, які пов'язані і можуть бути краще проаналізовані в єдиному контексті. Наприклад, заходи в розділі 1 національного плану дій були об'єднані в два кластери: 1) закони і підзаконні акти, що регулюють участь громадськості у формуванні державної політики, та 2) сприятливе середовище для діяльності організацій громадянського суспільства. Зобов'язання, які стосуються регулювання доступу до відкритих даних, також були об'єднані.

¹ Довідник ПВУ надає спільності ПВУ (громадянському суспільству, науковцям, урядам, журналістам) легкий доступ до розмаїття даних, які збирає ПВУ. Він доступний за адресою <http://www.opengpartnership.org/explorer/landing>.

Тема 1. Створення сприятливого середовища для участі громадськості в державній політиці

1 | ПОКРАЩИТИ УРЯДОВІ ПРАВИЛА ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ ОГС 4 | ЗАКОН ПРО УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ

Текст зобов'язання:

1. Підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують процедуру взаємодії з інститутами громадянського суспільства, в частині проведення консультацій з громадськістю, створення та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Очікувані результати: прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

4. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Редакційна примітка: Дослідник МНЗ об'єднав ці два зобов'язання в одну групу, оскільки вони обидва стосуються громадської участі в державній політиці.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство юстиції.

Інші виконавці: Програма розвитку ООН, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 1); Міністерство регіонального розвитку, Державне агентство з питань електронного урядування, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, ГО "Український незалежний центр політичних досліджень", ПРООН, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 1).

Початок виконання: Не визначено

Термін виконання: травень 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
1.Покращити урядові правила щодо залучення ОГС				X		X	X				X					X
4. Закон про участь громадськості				X		X	X			X				X		

Що було зроблено?

Обидва зобов'язання були спрямовані на покращення участі громадянського суспільства в розробці та реалізації державної політики шляхом створення нових або вдосконалення існуючих формальних процедур.

1. Покращити урядові правила щодо залучення ОГС

Уряд затвердив декілька нормативних актів стосовно залучення організацій громадянського суспільства (ОГС) в процес формування політики. Вони включають Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (обидва затверджені в листопаді 2010 року постановою Кабінету Міністрів № 996 із наступними змінами, внесеними в 2011 та 2014 роках)¹, а також Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (затверджена в листопаді 2008 року постановою Кабінету Міністрів № 976 із змінами від 2009 року)². Тривалий час ОГС закликали переглянути зазначені акти з метою їх впорядкування та підвищення ефективності. Перший план дій ПВУ містив подібне зобов'язання з терміном виконання у листопаді 2012 року³.

Перше зобов'язання було повністю виконано. Уряд ухвалив відповідні зміни у власні акти у квітні 2015 року. Відповідно до звіту самооцінки, Міністерство юстиції створило робочу групу для підготовки змін та провело публічні консультації з приводу проекту в грудні 2014 року. Проект змін був оприлюднений на веб-сайті Міністерства юстиції та урядовому веб-порталі "Громадянське суспільство і влада".

Основні покращення в процедурах передбачають:

- Визначений перелік питань, з яких проведення громадських консультацій є обов'язковим.
- Чітке визначення форм проведення громадських консультацій.
- Нові принципи формування громадських рад при органах влади, встановлення граничної кількості членів громадської ради, вимога до членів громадської ради мати досвід у відповідній

сфері, чіткі підстави ліквідації громадських рад, впорядкування їх функцій тощо.

- Громадські ради при органах влади можуть проводити громадську експертизу органів, визначено підстави для відмови в проведенні громадської експертизи, конкретизовано вимоги до експертного висновку тощо.

Представники ОГС підтвердили, що міністерство розробило проект змін у відкритий та інклюзивний спосіб, і що зміни загалом є позитивними та значно вдосконалюють відповідні процедури. Єдиним суперечливим питанням було встановлення граничної чисельності складу громадської ради. Уряд встановив межу в 35 членів, які обираються НДО, що беруть участь в установчих зборах ради. Попередній порядок передбачав, що установчі збори самостійно визначали кількість членів і це, як правило, призводило до того, що громадські ради склалися з більше ніж 100 осіб, оскільки всі хотіли бути включеними. На практиці, це призводило до неефективності рад та їх незадовільної роботи. Тому опитаний експерт вважав, що встановлений ліміт є обґрунтованим⁴.

4. Закон про участь громадськості

Упродовж багатьох років Уряд планував розробити закон про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Наприклад, попередній план дій ПВУ, ухвалений у 2012 році, передбачав ухвалення такого закону⁵. Проект такого закону був поданий до парламенту в 2009 році та був ухвалений в першому читанні в жовтні 2009 року, але з того часу не був розглянутий в останньому читанні і був знятий з розгляду. Законопроект мав обмежену сферу регулювання та обмежувався органами місцевого самоврядування.

У рамках другого національного плану дій був досягнений незначний прогрес у виконанні цього зобов'язання. Відповідно до звіту самооцінки Уряду, Міністерство юстиції створило робочу групу для розробки законопроекту. Група підготувала пропозиції щодо сфери та основних напрямів регулювання законопроекту⁶. Робоча група включала представників ОГС. У березні 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів та Міністерство юстиції провели громадське обговорення на цю тему. Міністерство юстиції, разом з Офісом координатора проектів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) і Секретаріатом Уряду, організували

шість регіональних обговорень у червні та вересні 2015 року⁷. Робоча група підготувала збірник найкращих практик та міжнародних стандартів у цій сфері, який був опублікований на урядовому веб-сайті⁸. Крім того, було надано можливість подання коментарів до проекту закону за допомогою онлайн-форми⁹.

Хоча на початку цей захід в плані дій стосувався регулювання участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики і вирішенні питань місцевого значення, пізніше Міністерство юстиції зосередилося на розробці законопроекту про “консультації з громадськістю”. Це звужує сферу регулювання, але робить проект більш практичним та реалістичним.

Яке це мало значення?

Ці два зобов’язання були успадковані з попереднього плану дій ПВУ. Перше зобов’язання було спрямовано на впорядкування існуючих процедур залучення громадянського суспільства, маючи при цьому незначний потенційний вплив. З формулювання другого зобов’язання не було зрозуміло, який очікувався фінальний результат і який потенційний вплив він міг мати.

Громадянське суспільство взяло активну участь у виконанні цих зобов’язань та зробило внесок у перегляд існуючих процедур взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, а саме процедур проведення громадських консультацій та громадської експертизи, а також діяльності громадських рад.

Наразі занадто рано оцінювати їхній вплив, оскільки нові процедури ще не були перевірені на практиці. Уряд скористався цими змінами також для перезапуску роботи громадських рад, які були дискредитовані співпрацею з попереднім Урядом, що був повалений внаслідок подій Євромайдану. Нові правила виправили недоліки попередніх положень, які дозволили фіктивним або афілійованим з державою НДО захопити структури громадської участі і підірвати їхню наглядову функцію. Водночас залишається актуальним запитання, наскільки корисними є існуючі процедури (наприклад, громадська експертиза органів виконавчої влади) та якою мірою вони використовуються. Для перегляду процедур громадської участі було б корисно провести незалежний аналіз попередніх практик.

На думку представників ОГС, зміни в частині громадської

експертизи органів виконавчої влади були переважно технічними. Сама процедура є досить ефективною і, коли використовується НДО, може мати результатом позитивні зміни в політиці та діяльності відповідних органів. Секретаріат Кабінету Міністрів веде та регулярно оновлює онлайн-перелік завершених громадських експертиз включно з їх результатами (експертні пропозиції), відповідями органів виконавчої влади та описом вжитих заходів¹⁰. Представник ОГС визнав, що це дуже позитивна практика¹¹.

Більш змістовні зміни стосувалися регулювання громадських рад. Громадські ради можуть бути важливим інструментом залучення громадськості, але вони також залежать від громадянської активності та здатності громадянського суспільства до самоорганізації. Рівень недовіри до громадянського суспільства з боку органів влади залишається високим. Водночас представник ОГС, з яким було проведено інтерв’ю, вважав, що необхідно провести глибшу реформу. Він запропонував розділити дві функції, якими повинні опікуватися два різних утворення: 1) експертна колегія при органі влади для надання експертних порад та рекомендацій (така колегія може бути створена рішенням керівника органу влади) та 2) громадська рада з необмеженою кількістю членів для висловлення ширшої громадської думки, а також здійснення наглядової функції¹².

Стосовно громадських консультацій відповідно до урядового порядку, основною проблемою є його погане виконання. Органи виконавчої влади не дотримуються відповідних процедур, не оприлюднюють в мережі інтернет проекти правових актів та не проводять змістовних консультацій¹³.

Друге зобов’язання (Закон про громадську участь) було змінено в ході його виконання та звужено до розробки закону про консультації з громадськістю. Ще невідомо, наскільки амбітним буде новий проект закону, оскільки робоча група при Міністерстві юстиції поки що розробила лише пропозиції щодо напрямів можливого закону. Уряд не виконав це зобов’язання у встановлений термін, а робота над законопроектом все ще знаходиться на початковій стадії.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує провести оцінку ефективності процедур громадських консультацій та громадської експерти державних органів, що передбачені зміненими Урядом правилами. У минулому такі процедури, як правило, мали формальний характер та не дозволяли досягнути реального залучення громадськості у процес прийняття рішень. Уряду слід оцінити, яким чином органи влади дотримуються змінених процедур, яким чином громадянське суспільство користується ними і які існують перешкоди для їх належної реалізації та ефективного залучення громадськості. Слід вітати урядові плани провести навчання державних службовців з питань застосування відповідних процедур, як це зазначено в звіті самооцінки.

Стосовно другого зобов'язання щодо розробки законопроекту про громадську участь, дослідник МНЗ рекомендує активізувати відповідну роботу, що вже виконується із запізненням. Одне з питань, яке слід вирішити, це сфера регулювання майбутнього закону та чи є існуюча пропозиція обмежити її консультаціями з громадськістю достатньо амбітною та адекватною рівню розвитку громадянського суспільства в Україні.

Для роботи в цьому напрямі було б також корисно врахувати результати, отримані під час виконання іншого зобов'язання в рамках ПВУ, яке стосується дорожньої карти електронної демократії. Дослідник також рекомендує узгодити проект пропозицій з іншими процедурами для публічних консультацій, що передбачені різними законами, з метою уникнення дублювання (зокрема, передбачених Законом про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та Законом про доступ до публічної інформації). Також важливо проаналізувати причини поганого дотримання існуючих процедур консультацій з громадськістю та визначити, які засоби слід включити в законопроект, щоб вирішити цю проблему.

¹ <http://bit.ly/1O5tjMt>.

² <http://bit.ly/1Vo6Mch>.

³ <http://bit.ly/1KPrNjs>.

⁴ Максим Лациба, ГО "Український незалежний центр політичних досліджень", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року.

⁵ <http://bit.ly/1KPrNjs>.

⁶ <http://bit.ly/1PLk7dx>.

⁷ Див. інформацію про громадське обговорення: <http://bit.ly/1MXtsRL>.

⁸ <http://bit.ly/1JA1eVI>.

⁹ <http://bit.ly/1P3AZ0U>.

¹⁰ <http://bit.ly/1Vpee7v>.

¹¹ Максим Лациба, ГО "Український незалежний центр політичних досліджень", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року.

¹² Там само.

¹³ Там само.

2 | ФІНАНСУВАННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

3 | СТАТУС НЕПРИБУТКОВОСТІ ДЛЯ ОГС

Текст зобов'язання:

2. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроектів про внесення змін до Закону України “Про благодійництво та благодійні організації” та до Бюджетного кодексу України з метою передбачення можливості благодійних організацій отримувати фінансову підтримку для виконання завдань державної політики, надання соціальних послуг.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

3. Урегулювання питання надання громадським об'єднанням статусу неприбуткової організації, установи шляхом внесення за принципом “єдиного вікна” громадського об'єднання до Реєстру неприбуткових установ та організацій, визначивши строки розгляду документів, підстави для відмови у наданні такого статусу, а також передбачивши вільний доступ до Реєстру з використанням Інтернету, зокрема шляхом підготовки та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту Закону України “Про внесення змін до Законів України “Про громадські об'єднання” та “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, інших актів законодавства у разі необхідності.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідних проектів законів України, подання їх Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Редакційна примітка: Дослідник МНЗ об'єднав ці два зобов'язання в одну групу, тому що вони обидва стосуються створення сприятливого середовища для діяльності організацій громадянського суспільства.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство фінансів (зобов'язання № 2); Державна реєстраційна служба (зобов'язання № 3).

Інші виконавці: Міністерство соціальної політики, Міністерство культури, Міністерство юстиції, ГО “Український незалежний центр політичних досліджень”, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 2); Міністерство юстиції, Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба, ГО “Український незалежний центр політичних досліджень”, ПРООН, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 3).

Початок виконання: Не визначено.

Термін виконання: 31 березня 2015 р.

(зобов'язання № 2); 30 квітня 2015 р. (зобов'язання № 3).

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
2. Фінансування благодійних організацій				X		X					X		X			
3. Статус неприбутковості для ОГС			X		X	X					X		X			

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

2. Фінансування благодійних організацій

Зобов'язання передбачає розробку змін до законодавства, що дозволять благодійним організаціям отримувати фінансову підтримку з державного та місцевих бюджетів для певних видів діяльності (виконання завдань державної політики, надання соціальних послуг). Бюджетний кодекс¹ передбачає можливість бюджетного фінансування громадських організацій інвалідів і ветеранів, молодіжних та дитячих громадських організацій, але не благодійних організацій, які мають окремий юридичний статус. Цей захід повинен був розширити це положення та включити благодійні організації у перелік суб'єктів, які можуть отримувати підтримку з бюджету для певних проектів. Це допомогло би благодійним організаціям отримати додаткове фінансування для їхньої діяльності, особливо для проектів, що передбачають надання публічних послуг або виконання інших завдань, що відповідають суспільному інтересу.

Після ухвалення плану дій ПВУ, Міністерство фінансів заперечило проти цього заходу та, фактично, відмовилося його виконувати. Міністерство було стурбовано тим, що в разі виконання цей захід вимагатиме додаткових бюджетних асигнувань. З обговорення на Координаційній раді ПВУ стало зрозуміло, що представники громадськості та Міністерства фінансів мали різне розуміння цього заходу. Рада вирішила, що службовці міністерства

повинні зустрітися з представниками громадськості та обговорити можливе вирішення. У червні 2015 року віцепрем'єр-міністр, який очолює Координаційну раду, видав офіційне доручення міністерству провести переговори з представниками громадськості, але міністерство цього так і не зробило. Питання залишається невирішеним, а виконання заходу не розпочалося.

3. Статус неприбутковості для ОГС

Існуюча процедура отримання статусу неприбутковості для НДО та інших об'єднань громадян є обтяжливою та займає багато часу. НДО повинна спочатку зареєструватися як юридична особи в Міністерстві юстиції, а після цього звернутися до Державної фіскальної служби для отримання статусу неприбутковості. Державна фіскальна служба часто відхиляє такі звернення через проблеми із статутними документами НДО, які в цьому випадку змушені знову звертатися до Міністерства юстиції для внесення змін до цих документів. Зобов'язання спрямовано на впорядкування відповідних процедур та запровадження принципу "єдиного вікна" для отримання зазначеного статусу, а саме щоб НДО-заявник зверталася лише до міністерства юстиції, яке, у свою чергу, забезпечить реєстрацію в податкових органах.

Уряд поінформував, що проект нового закону про державну реєстрацію юридичних осіб був поданий на розгляд парламенту у червні 2015 року і ухвалений в першому читанні в липні 2015 року². Законопроект, проте, не вирішує проблему, якої стосується захід в рамках

ПВУ. Проектом не передбачено процедуру “єдиного вікна” для громадських формувань для отримання реєстрації в якості юридичних осіб та отримання статусу неприбутковості. Водночас законопроект містить таку процедуру для фізичних осіб – підприємців, які зможуть отримувати державну реєстрацію одночасно із спеціальним податковим статусом. Представник громадськості відзначив, що Міністерство юстиції, яке готувало проект нового закону, не проводило публічних консультацій щодо нього³.

Паралельно Міністерство фінансів розробило проект порядку реєстрації неприбуткових організацій, який також не передбачає виконання цього зобов’язання і який критикувався громадськістю⁴.

Яке це мало значення?

Жодне із зазначених двох зобов’язань не передбачає реформ з трансформуючим ефектом у відповідних сферах, хоча обидва є важливими для покращення середовища діяльності для організацій громадянського суспільства. Виконання обох зобов’язань вказало на наявність серйозних проблем, в основному через позицію, зайняту Міністерством фінансів. Воно засвідчило, що уряд насправді не визнав і не прийняв ці два зобов’язання та не мав бажання забезпечити їх виконання. Це також показало наявність ширших проблем, пов’язаних з фінансуванням та оподаткуванням організацій громадянського суспільства, що стосується, зокрема, регулювання в Податковому кодексі України.

Наступні кроки

Уряд ще не розпочав виконання жодного із цих двох зобов’язань. Негайним першим кроком може бути проведення публічних консультацій між відповідними міністерствами та громадськістю для обговорення виконання цих зобов’язань з огляду на зміни в законодавстві. Уряду необхідно також вирішити проблему браку діалогу з громадськістю в цьому відношенні та докласти додаткових зусиль для знаходження згоди і якнайшвидшого виконання зобов’язань.

Дослідник МНЗ рекомендує, що в разі включення відповідних заходів у наступний план дій вони повинні зосереджуватися на комплексній оцінці середовища для діяльності НДО в частині оподаткування та джерел фінансування і передбачати чіткі зобов’язання щодо його покращення.

¹ Бюджетний кодекс України, стаття 87, <http://bit.ly/1O7zjnV>.

² Законопроект № 2983, <http://bit.ly/1YOKGtf>.

³ Максим Лациба, ГО “Український незалежний центр політичних досліджень”, інтерв’ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року.

⁴ Інтерв’ю з Максимом Лацибою. Це також відповідало позиції, яку інші громадські представники висловили під час засідання Координаційної ради ПВУ.

Тема 2. Забезпечення доступу до інформації

5.1. ВИЗНАЧИТИ ПРАВИЛА ДЛЯ ОБРОБКИ СЛУЖБОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Текст зобов'язання:

5.1. Забезпечення безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації шляхом: підготовки та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту постанови щодо затвердження порядку ведення обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони держави.

Очікувані результати: прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Державна архівна служба.

Інші виконавці: Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Служба безпеки України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку, Служба зовнішньої розвідки, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 січня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
5.1. Визначити правила для обробки службової інформації				X	X					X					X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Новий Закон України про доступ до публічної інформації був введений в дію у травні 2011 року. Він змінив законодавчу базу щодо доступу до інформації у володінні органів влади. Зокрема, закон змінив класифікацію інформації з обмеженим доступом. Був запроваджений новий тип такої інформації – “службова інформація”. В той же час парламент ухвалив новий Закон про інформацію, яким було скасовано повноваження Уряду регулювати порядок

обробки службової інформації в його підзаконних актах. Уряду також було доручено узгодити свої рішення з цим законом, але Уряд цього не зробив. Натомість Уряд вніс технічні правки у свої акти щодо службової інформації та розпочав підготовку нового порядку.

У березні 2014 року парламент ухвалив Закон № 1170-VII, який, серед іншого, доручив Уряду затвердити порядок, про який ідеться в зобов'язанні в рамках

ПВУ, упродовж шести місяців після введення в дію цього закону, тобто до 19 жовтня 2014 року¹. Уряд не виконав це доручення вчасно.

Державна архівна служба була визначена відповідальною за розробку відповідного порядку. Вона підготувала декілька версій проекту акта та оприлюднила їх для громадських консультацій, але порядок не був затверджений. Архівна служба отримала коментарі від представників НДО щодо проекту порядку та обговорила його з офісом омбудсмана. Як НДО, так і офіс омбудсмана критикували проект порядку, оскільки він не повною мірою відповідав Закону про доступ до публічної інформації. Зокрема, він не втілював перевірку на шкоду та суспільний інтерес, яку Закон вимагає застосовувати в ситуаціях обмеження доступу до інформації. Останній проект акта був поданий на розгляд Уряду в серпні 2015 року.

Тим часом група народних депутатів зареєструвала нові зміни до Закону, які впливають на виконання цього зобов'язання². Проект змін спрямовано на вдосконалення положень щодо доступу до інформації, враховуючи практику застосування Закону. Його розробили експерти громадянського суспільства. Запропоновані зміни також стосуються обробки службової інформації. У разі ухвалення нових змін, Уряду треба буде знову переглянути свої акти щодо службової інформації.

Яке це мало значення?

Урядові правила ("Інструкція") щодо службової інформації є важливим, хоча й технічним документом, що детально регулює те, яким чином органи влади обробляють так звану службову інформацію (вид інформації з обмеженим доступом). В Україні органи влади прискіпливо виконують такі правила і звертають на них навіть більшу увагу, ніж на відповідний закон.

Тому важливо, щоб ці правила узгоджувалися із Законом та відображали його прогресивні положення. Це особливо стосується правил щодо відмови або обмеження доступу

до запитуваної інформації, коли Закон вимагає від органів влади застосувати перевірку на суспільний інтерес та шкоду. Розпорядник, який володіє інформацією, повинен обґрунтувати будь-яке таке обмеження правомірним інтересом та істотною шкодою, що може бути завдана розголошенням інформації. Він також повинен довести, що така шкода переважає суспільний інтерес в розкритті. Ці вимоги повинні бути інкорпоровані в правила щодо обробки службової інформації.

Проект порядку, який розробила Державна архівна служба, не зміг належним чином відобразити відповідні положення закону, а деякі його положення суперечили Закону про доступ до публічної інформації.

Затримка з розробкою та ухваленням нової інструкції може призвести до ситуації (до або одразу після її затвердження), коли інструкція стане застарілою і потребуватиме нових змін. Це може мати місце внаслідок нових змін до Закону про доступ до інформації, проект яких зараз знаходиться на розгляді в парламенті.

Наступні кроки

Зобов'язання залишається актуальним і Уряду слід затвердити новий порядок обліку, зберігання і використання документів, які містять службову інформацію, у відповідності із Законом про доступ до інформації. Дослідник МНЗ також рекомендує Уряду, разом із громадськими організаціями та офісом омбудсмана, організувати тренінги для публічних службовців щодо застосування нового порядку у світлі вимог Закону про доступ до інформації.

¹ БДив. текст Закону: <http://bit.ly/1Vmx6S>.

² Законопроект № 2913, <http://bit.ly/1Jy74C7>.

5.2 | ДОСТУП ДО МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Текст зобов'язання:

5.2. Забезпечення безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації шляхом: забезпечення вільного доступу громадськості до містобудівної документації та геоінформаційних даних (в тому числі в електронній формі).

Очікувані результати: забезпечення перегляду практик застосування грифа “ДСК” щодо містобудівної документації, зокрема генеральних планів міст, оприлюднення генеральних планів міст у спосіб, передбачений Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності”, приведення нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади з питань службової інформації, зокрема переліків відомостей, що становлять службову інформацію, у відповідність із Законами України “Про доступ до публічної інформації”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про інформацію” та Закону України “Про доступ до публічної інформації” в частині забезпечення доступу громадян до геоінформаційних даних, створених за рахунок коштів державного бюджету, зокрема великомасштабних карт і планів.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство регіонального розвитку.

Інші виконавці: Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство оборони, Міністерство аграрної політики, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, обласні, Київська міська держадміністрації, ГО “Східноукраїнський центр громадських ініціатив”, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
5.2. Доступ до містобудівної документації				X	X			X				X		X		

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” передбачає, що вся містобудівна документація (генеральні плани, детальні плани територій тощо) повинна бути відкрита для громадськості. Проте на практиці це положення не виконується належним чином, оскільки часто відповідні документи або їх частини засекречені чи іншим чином обмежені в доступі.

У більшості випадків доступ було обмежено ще до набрання чинності нового Закону про доступ до публічної інформації в 2011 році (інколи ще з радянських часів). Закон № 1170-VII, ухвалений у березні 2014 року, посилив відповідні положення, прямо заборонивши включення до містобудівної документації інформації з обмеженим доступом.

Невиконання нових законів та неузгодження різних підзаконних актів із законодавством про доступ до інформації пояснює, чому дотепер відсутній дієвий доступ до містобудівної документації. Це питання не може бути вирішено лише на центральному рівні, оскільки вимагає прийняття відповідних рішень (наприклад, зняття грифів обмеження доступу) на місцевому рівні, часто різними інституціями.

У своєму звіті самооцінки Уряд зазначив, Міністерство регіонального розвитку надало рекомендації обласним державним адміністраціям щодо виконання положень Закону “Про регулювання містобудівної діяльності” з урахуванням змін, внесених Законом №1170-VII. Крім того, у березні 2015 року Державне агентство земельних ресурсів затвердило відомості про об’єкти місцевості та їх характеристики, які не показуються та не підписуються на топографічних картах з уніфікованим змістом, призначених для відкритого опублікування. Відповідно до урядового звіту, це надає можливість розробникам містобудівної документації та геоінформаційних даних (у тому числі в електронній формі) вилучати службову (конфіденційну) інформацію з картографічних матеріалів, після чого вони стануть відкритими для опублікування і широкого доступу для користувачів.

Представники громадянського суспільства не задоволені зусиллями державних органів у цьому відношенні. Одне з провідних НДО у цій сфері зазначило у своїх письмових коментарях¹, що органи місцевої влади та інші суб’єкти, відповідальні за розробку картографічних матеріалів, не виконують положення Закону №1170-VII щодо перегляду грифів обмеження доступу на містобудівній документації відповідно до нових законодавчих положень. Ті ж, хто здійснив такий перегляд, у більшості випадків автоматично продовжили обмеження доступу всупереч закону.

НДО також зазначило, що в деяких випадках органи місцевого самоврядування відмовляються виконувати судові рішення, які вимагають розкриття містобудівної документації. У багатьох випадках, відмовляючи в доступі до відповідних документів, розпорядники інформації (міські ради, суб’єкти, які розробляють та зберігають генеральні плани) посилаються на урядову інструкцію щодо обробки службової інформації, хоча вона й застаріла та не має юридичної основи (див. опис попереднього зобов’язання ПВУ).

Іншою перешкодою для дієвого доступу до генеральних

планів і зняття грифів обмеження доступу з відповідних документів є відсутність розуміння та настанов у розпорядників таких документів щодо відповідної процедури.

На засіданні робочої групи, створеної при Координаційній раді ПВУ, Міністерство регіонального розвитку також зазначило, що існуюче законодавство не може бути виконано і що на практиці матеріали з обмеженим доступом (наприклад, плани мереж водопостачання та об’єктів цивільної оборони) не можуть бути відділені від решти містобудівної документації. Міністерство запропонувало змінити закон та скасувати відповідні положення, дозволивши включення інформації з обмеженим доступом до містобудівної документації.

Міністерство також пояснило, що воно зосереджує свою роботу на нормотворчій діяльності і що основна відповідальність за розкриття містобудівної документації покладається на місцеві ради, які не підпорядковуються Уряду. Існує також проблема фінансування, оскільки підготовка нових генеральних планів дорого коштує. В нових документах містобудівної документації, які розробляються за допомогою електронних засобів, відділення частин з обмеженим доступом від решти матеріалів не створює складнощів (оскільки такі електронні документи дозволяють багат шаровість). Досягнення такого ж результату в паперових документах вимагає значних інвестицій часу та грошей.

За інформацією представників міністерства, в Україні більше 20 тисяч населених пунктів, які мають містобудівну документацію. З них, лише близько 1800 документів були оприлюднені онлайн, у тому числі 1500 генеральних планів.

Яке це мало значення?

Зобов’язання було спрямовано на розкриття містобудівної документації та визначило амбітну мету забезпечення вільного доступу до такої документації та геоінформаційних даних (у тому числі в електронній формі). У разі повного виконання, це зобов’язання було б трансформуючим, оскільки воно б змінило звичну практику у відповідній сфері.

Виконання зобов’язання зіштовхнулося з практичними складнощами, пов’язаними з браком координації, політичного лідерства, технічних знань та фінансування. В Уряді також обмежені повноваження для забезпечення повного виконання зобов’язання, оскільки воно великою

мірою залежить від органів місцевого самоврядування (окрема частина органів публічної влади, яка не підпорядковується Уряду). Представники громадянського суспільства не були задоволені урядовими зусиллями.

Зобов'язання є прикладом складного заходу, який слід розбити на декілька окремих завдань, кожне з яких вимагає залучення різних заінтересованих сторін.

Наступні кроки

Громадська організація, яка спеціалізується на цій темі (Східноукраїнський центр громадських ініціатив), запропонувала Уряду декілька рекомендацій для забезпечення належного виконання цього зобов'язання, зокрема:

- Спонукувати органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації та розробників містобудівної документації активізувати роботу щодо розсекречення відповідних документів.
- Виділити кошти державного бюджету для оновлення та оцифрування містобудівної документації, приведення її у відповідність з вимогами нового законодавства про доступ до інформації.
- Переглянути Інструкцію щодо обробки службової інформації та включити в неї положення щодо порядку відмежування матеріалів з обмеженим доступом в графічних документах.
- Створити механізм координації для забезпечення співпраці органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями та розробниками містобудівної документації щодо розкриття такої документації.

Дослідник МНЗ підтримує ці рекомендації, а також рекомендує Уряду провести широкі публічні консультації з цієї теми, а також щодо будь-яких можливих нових пропозицій змін до законодавства, що розробляються органами виконавчої влади. Забезпечення вільного доступу до містобудівної документації – це сфера, яка вимагає колективних зусиль багатьох заінтересованих сторін, у тому числі різних органів публічної влади. Тому процес ПВУ становить ідеальну платформу для такої співпраці. Дослідник МНЗ рекомендує створити окрему робочу групу при Координаційній раді для контролю та підтримки виконання цього зобов'язання.

¹ Письмові коментарі ГО "Східноукраїнський центр громадських ініціатив", 23 вересня 2015, наявні у дослідника МНЗ. Цю позицію поділяли інші представники ГО, які взяли участь у засіданні робочої групи ПВУ стосовно зобов'язань щодо доступу до інформації; засідання проводилося в рамках підготовки звіту самооцінки.

★ 5.3 | ДОСТУП ДО АРХІВІВ КОМУНІСТИЧНОГО РЕЖИМУ

Текст зобов'язання:

5.3. Забезпечення безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації шляхом: підготовки та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту, який регулюватиме порядок та умови доступу до архівів органів внутрішніх справ та спецслужб СРСР 1917 – 1991 років.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Український інститут національної пам'яті.

Інші виконавці: Міністерство культури, Державна архівна служба, Міністерство юстиції, ГО "Центр досліджень визвольного руху", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
★ 5.3. Доступ до архівів комуністичного режиму				X	X							X				X

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Доступ до документів таємних служб та правоохоронних органів радянського періоду залишається чутливим питанням в Україні. Багато архівів залишаються закритими для дослідників або до них важко отримати доступ. Загальний Закон України про архіви не передбачає ефективного механізму доступу до таких документів. Архіви розпоршені між різними установами та не утримуються належним чином. Нове керівництво відповідних державних органів, яке було призначене в 2014 році, підтримує політику відкритого доступу, але існували законодавчі перепони, які стояли на заваді ефективному доступу та утриманню цих документів, що становлять значний суспільний інтерес.

Уряд перевершив заплановане виконання цього зобов'язання. Уряд вніс до парламенту законопроект, розроблений громадськими організаціями та Українським інститутом національної пам'яті, на початку квітня 2015 року і через кілька днів після того (9 квітня 2015 року) парламент ухвалив закон в першому та останньому читаннях¹.

Закон про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років визначає спеціальні процедури доступу до відповідних архівів та визначає підстави для обмеження такого доступу. Закон зобов'язує органи безпеки, правоохоронні та інші органи передати відповідні історичні документи, якими вони володіють, до спеціального державного

архіву, який повинен бути створений Українським інститутом національної пам'яті.

Уряд встановив амбітну мету підготувати, у співпраці з громадянським суспільством, проект закону, що дозволив би відкрити доступ до архівів комуністичного періоду, які десятиліттями залишалися закритими. На початку квітня 2015 року Уряд подав на розгляд парламенту законопроект, який був ухвалений упродовж кількох днів. Закон про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років зобов'язує органи безпеки та правоохоронні органи передати відповідні історичні документи до спеціального державного архіву, який повинен бути створений Українським інститутом національної пам'яті. Зазначена архівна інформація стосується боротьби за незалежність України у XX столітті, політичних репресій та порушень прав людини, які здійснювалися радянськими репресивними органами на території України, подій Другої світової війни, технологічних катастроф на території України у 1917 – 1991 роках тощо. Надання безперешкодного доступу до цієї інформації дозволить ознайомити суспільство із задокументованими злочинами режиму, розірвати зв'язок з тоталітарним минулим та реалізувати право на правду.

Яке це мало значення?

Зобов'язання встановлює амбітну мету запровадити дієвий доступ до документів, які залишалися таємними упродовж багатьох років комуністичного режиму, а також у період незалежності України після 1991 року. Воно спрямовано на розрив з тоталітарним минулим, дозволивши дослідникам та іншим вивчити архіви, які документують злочини попереднього режиму, і реалізувати право на правду.

Новий закон стосується інформації про боротьбу за незалежність України у XX столітті, політичні репресії та порушення прав людини, які здійснювалися радянськими репресивними органами на території України, події Другої світової війни на території України, технологічні катастрофи на території України у 1917 -1991 роках тощо. Вся ця інформація становить значний суспільний інтерес і приховувалася довгий час².

Попередня практика доступу до архівів в Україні не дозволяла дієвого доступу через низку перешкод: часті відмови в доступі, оскільки інформація мала гриф обмеження доступу; незаконне засекречування документів; використання грифів секретності, наданих радянськими органами; надмірне та необґрунтоване обмеження доступу тощо. Крім того, велика частина відповідних архівів зберігалася у внутрішніх архівних фондах різних органів, у тому числі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки. Такі архіви регулюються спеціальними підзаконними актами, які, як правило, намагаються максимально обмежити доступ до них.

Закон враховує практику законодавчого регулювання цього питання в інших європейських країнах (Болгарія, Естонія, Латвія, Німеччина, Польща, Румунія, Угорщина, Чехія, Словаччина).

Наступні кроки

Наступні кроки повинні включати реалізацію закону та, насамперед, створення спеціального архіву при Українському інституті національної пам'яті, у якому будуть збиратися, зберігатися та надаватися для ознайомлення архівні документи радянського тоталітарного режиму.

¹ <http://bit.ly/1hKjXrb>.

² <http://bit.ly/1OB0uFW>.

★ 7 | НАГЛЯДОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЛЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Текст зобов'язання:

7. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту про здійснення державного нагляду у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Державний комітет телебачення і радіомовлення.

Інші виконавці: Міністерство юстиції, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Міжнародний фонд "Відродження", невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
★ 7. Наглядний механізм для права на доступ до інформації				X	X		X					X			X	

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, З ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.

Що було зроблено?

У 2011 році парламент ухвалив новий Закон про доступ до публічної інформації, який набрав чинності у травні 2011 року. Закон не передбачав окремого механізму для нагляду за його виконанням, зокрема за допомогою позасудового розгляду скарг. Відсутність таких положень стала одним з основних недоліків нового Закону, який загалом отримав дуже позитивну оцінку (див., наприклад, Глобальний рейтинг законів про право на інформацію¹). Після набрання чинності новим Законом в

2011 році, Президент України доручив Уряду підготувати пропозиції щодо створення державного механізму контролю реалізації права на інформацію².

Хоча зобов'язання передбачало, що відповідний законопроект повинен розробити Уряд, його можна вважати виконаним, оскільки група народних депутатів України внесли до парламенту відповідний законопроект.

Антикорупційна стратегія України на 2014 – 2017 роки, ухвалена законом 14 жовтня 2014 року³, встановила як один з напрямів антикорупційної політики створення (визначення) державного органу для нагляду за реалізацією права на доступ до інформації. Такий орган повинен відповідати стандартам ефективності та незалежності. 3 жовтня 2014 року до квітня 2015 року

робоча група при секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради з прав людини розробила проект змін до Закону про доступ до публічної інформації, зокрема щодо наглядового органу. Спільний проект ЄС та Ради Європи надав допомогу в процесі підготовки⁴.

Група народних депутатів України зареєструвала в парламенті розроблений експертами законопроект у травні 2015 року⁵. Відповідний парламентський комітет схвалив законопроект. Проект очікує розгляду в першому читанні.

Державний комітет телебачення і радіомовлення розробив власну версію проекту, але вона так і не була подана в парламент.

Законопроект визначає Уповноваженого Верховної Ради з прав людини наглядовим органом з питань доступу до інформації та наділяє цю інституцію низкою відповідних повноважень. Останні включають право отримувати та розглядати скарги на порушення права на доступ до інформації, отримувати будь-яку інформацію (документи) від будь-якого суб'єкта, у тому числі інформацію з обмеженим доступом, отримувати пояснення та інші докази, видавати обов'язкові рішення щодо розкриття запитуваної інформації чи виправлення будь-яких інших порушень законодавства про доступ до інформації. Рішення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в цьому відношенні будуть виконуватися виконавчою службою як рішення суду.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини також відповідатиме за підвищення обізнаності щодо права на доступ до інформації, видання роз'яснень та настанов щодо застосування законодавства, організацію навчання, моніторингу і аналізу правозастосовчої практики, підготовку щорічних звітів на цю тему, підготовку пропозицій щодо змін до законодавства тощо.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини вже навіть розпочав роботу із забезпечення дотримання законодавства про доступ до інформації, зокрема визначивши спеціального представника з питань доступу до інформації.

Яке це мало значення?

Зобов'язання спрямовано на кращу реалізацію на практиці права на доступ до інформації в Україні шляхом забезпечення ефективного державного нагляду в цій сфері. Це амбітне та важливе завдання.

Відсутність спеціального органу, відповідального за реалізацію права на доступ до інформації, негативно впливає на рівень виконання відповідного закону, який залишається низьким. Адміністративна скарга до державного органу, який порушив права доступу, або до вищого адміністративного органу є недієвою, а судове оскарження займає багато часу і ресурсів. Зобов'язання намагається заповнити цю прогалину.

Цей захід є також вимогою міжнародних стандартів та частиною зобов'язань України перед її міжнародними партнерами. Крім плану дій ПВУ, ухвалення змін стосовно наглядового органу для доступу до інформації є однією з умов для отримання фінансування, що надається Україні Європейським Союзом.

Законопроект, який знаходиться на розгляді в парламенті, пропонує надати наглядову функцію Уповноваженому Верховної Ради з прав людини. Інституція омбудсмена має необхідні гарантії незалежності, що є головною вимогою для органу, відповідального за належну реалізацію закону органами виконавчої влади, у тому числі самим Кабінетом Міністрів. Водночас, як правило, інституція омбудсмена не має примусових повноважень, її рішення мають рекомендаційний характер. Тому наділення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини такими функціями може розглядатися лише як проміжне рішення, оскільки за існуючими конституційними положеннями України не може бути створено нового органу, який відповідав би вимогам незалежності статусу та функціонування. Іншим аргументом на користь наділення омбудсмена таким мандатом є те, що з 2014 року Уповноважений Верховної Ради з прав людини має подібні повноваження (як ті, що пропонуються у згаданому законопроекті) у сфері захисту персональних даних, діючи як національний уповноважений орган з питань захисту персональних даних.

Законопроект передбачає сильну модель наглядового органу для контролю за належним дотриманням законодавства про доступ до інформації. Проект закону також виправляє низку недоліків у Законі про доступ до публічної інформації і вдосконалює його інші положення.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує ухвалити якнайшвидше законопроект, що знаходиться на розгляді парламенту, та забезпечити його реалізацію. Законопроект надає

значні додаткові повноваження та обов'язки офісу Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, які повинні бути забезпечені достатніми ресурсами. Уряду буде необхідно забезпечити виділення відповідного фінансування в державному бюджеті з тим, щоб омбудсман мав достатні людські та інші ресурси для виконання закону і розгляду скарг на можливі порушення законодавства про доступ до інформації.

У середньостроковій перспективі органам влади слід розглянути можливість внесення змін до Конституції України, які дозволили б створити окремий наглядовий орган з правами по застосуванню закону і звільнити Уповноваженого Верховної Ради з прав людини від цієї функції. Такий орган міг би також займатися наглядом у сфері права на захист персональних даних, яке часто перетинається з питаннями доступу до інформації.

¹ www.rti-rating.org.

² <http://bit.ly/1W0DuGI>.

³ <http://bit.ly/1LvuQWk>.

⁴ Законопроект був розроблений за підтримки Спільного проекту ЄС та Ради Європи "Зміцнення інформаційного суспільства в Україні".

⁵ <http://bit.ly/1jy74C7>.

⁶ Див., наприклад, статтю 19 Модельного закону про свободу інформації, Конвенцію Ради Європи про доступ до офіційних документів, показники Глобального рейтингу права на інформацію.

8 | ВІДПОВІДНІСТЬ СТАНДАРТАМ ІПВГ

Текст зобов'язання:

8. Здійснення заходів щодо набуття Україною статусу відповідності стандартам Ініціативи з прозорості видобувних галузей (Extractive Industries Transparency Initiative).

Очікувані результати: приведення національної правової бази у відповідність з вимогами стандарту ЕІТІ, підготовка звіту українською та іноземною мовами згідно із зазначеним стандартом.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство енергетики.

Інші виконавці: Міністерство економічного розвитку, Міністерство фінансів, Міністерство екології та природних ресурсів, Міжнародний фонд "Відродження", ГО "ДІКСІ ГРУП", ГО "Київський міжнародний енергетичний клуб "Q-Club", ГО "Аналітичний центр регіонального співробітництва", міжнародна ініціатива "Публікуй, за що сплачуєш", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
8. Відповідність стандартам ІПВГ			X		X	X	X				X				X	

Що було зроблено?

У своєму плані дій в рамках ПВУ 2012 року Уряд України взяв на себе зобов'язання забезпечити до 31 грудня 2012 року "імплементацию в Україні Ініціативи щодо прозорості видобувних галузей відповідно до її критеріїв". Україна була визнана країною-кандидатом в ІПВГ у жовтні 2013 року. Національна багатостороння група заінтересованих осіб (БГЗО) розробила технічне завдання для незалежного адміністратора з метою підготовки першого звіту України в рамках ІПВГ, що повинен включати нафтогазовий сектор. Другий звіт України також включатиме сектори видобутку вугілля і залізної руди. У серпні та жовтні 2014 року були проведені робочі семінари щодо планування і комунікацій. Останнє засідання БГЗО було проведено 24

лютого 2015 року¹. Перший національний звіт мав бути підготовлений до кінця 2015 року².

Уряд зробив низку кроків для виконання зобов'язання. Хоча назва зобов'язання була досить широкою ("здійснення заходів"), очікувані результати включали приведення національної правової бази у відповідність з вимогами стандарту ІПВГ, підготовка звіту згідно із зазначеним стандартом.

У серпні 2015 року БГЗО вибрала компанію Ernst&Young в якості незалежного адміністратора для підготовки звіту в рамках ІПВГ. Вона також обрала національний секретаріат для БГЗО шляхом відкритого конкурсу³.

Уряд також повідомив у звіті самооцінки про затвердження планів імплементації Директиви ЄС №2013/34/ЄС про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язану звітність певних типів підприємств та Директиви ЄС №2006/43/ЄС про обов'язковий аудит річної та консолідованої звітності. У червні 2015 року Верховна Рада України схвалила Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях. Законопроект був підготовлений членами багатосторонньої групи заінтересованих осіб та експертами громадських організацій.

Уряд повідомив про низку публічних заходів, присвячених реалізації ІПВГ в Україні, які були організовані НДО або спільно з ними.

Антикорупційна стратегія України на 2014 – 2017 роки, ухвалена законом 14 жовтня 2014 року⁴, передбачає як один із заходів – “забезпечити активну участь України в міжнародних ініціативах прозорості та досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив, зокрема впровадження стандартів ініціатив з прозорості видобувних галузей...”.

8 вересня 2015 року Уряд затвердив план заходів із впровадження Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях на 2015 рік. Як видається, затвердження плану заходів було затримано, що залишило дуже мало часу для його виконання.

Невдовзі після оприлюднення остаточного звіту самооцінки Уряду в рамках ПВУ, Міністерство енергетики оголосило, що воно запропонувало відкласти опублікування першого звіту України в рамках ІПВГ до 15 січня 2016 року. (Первинним терміном було 16 жовтня 2015 року.) Міністерство пояснило затримку тим, що компанія “Укрнафта” (більша частина акцій якої належить державі) та Державна фіскальна служба не надали інформацію, яка необхідна для звіту⁵.

Яке це мало значення?

Відданість України процесу ІПВГ є важливою для забезпечення прозорості та запобігання розкраданню доходів, отриманих від видобувних галузей. У 2011 році видобувний сектор становив приблизно 7% від ВВП країни та 47% її експорту; у 2013 році частка сектора в загальному промисловому виробництві становила 27%⁶.

Зобов'язання, яке стосується ІПВГ в чинному плані дій ПВУ, є подібним до зобов'язання в попередньому плані дій. Останній визначав мету імплементації в Україні ІПВГ відповідно до її критеріїв. Це свідчить про те, що або попереднє зобов'язання було нереалістичним, або воно було погано виконано, або і те, й інше. Можна також поставити запитання щодо перехресного посилання на зобов'язання в різних планах дій, оскільки виконання зобов'язання в рамках ПВУ було поставлено в залежність від досягнення прогресу з досягненням відповідності ІПВГ.

Хоча було досягнуто прогрес в гармонізації національного законодавства із стандартами ІПВГ, нещодавнє відкладення часу оприлюднення першого звіту України в рамках Ініціативи викликає тривогу. Це відтермінує отримання Україною статусу відповідності ІПВГ. Така відповідність досягається, коли країна відповідає всім вимогам ІПВГ згідно з процедурою валідації. Вимоги включають вчасне оприлюднення звітів ІПВГ, які містять повне розкриття урядом доходів від видобувних галузей та розкриття усіх значних виплат до бюджету з боку нафтових, газових та видобувних компаній⁷.

Новий закон про прозорість видобувних галузей вперше підняв питання прозорості в цій сфері на такий рівень. У своїй преамбулі закон прямо посилається на план дій Партнерства “Відкритий Уряд”. Він передбачає важливі зміни до Кодексу про надра та Закону про нафту і газ. Він також доручає Уряду розробити порядок забезпечення прозорості у видобувних галузях та забезпечити перехід на звітування надрокористувачів в Україні відповідно до міжнародних стандартів звітності. Станом на середину жовтня 2015 року, Уряд не затвердив зазначений порядок.

Зміни від червня 2015 року розглядаються як проміжний захід. БГЗО створила робочу групу для підготовки нового комплексного законопроекту щодо прозорості видобувних галузей⁸.

Слід також відзначити справжній багатосторонній діалог всередині БГЗО, що включає низку НДО та експертів⁹.

Наступні кроки

Уряду України слід забезпечити оприлюднення звіту ІПВГ без подальшої затримки. Наступний звіт ІПВГ також повинен охоплювати всі значні сектори, у тому числі вугільний та залізнорудний. Уряду слід затвердити без зволікання порядок, який передбачений Законом від червня 2015 року щодо прозорості видобувних галузей. Уряду також рекомендується розробити та внести до парламенту комплексний закон про забезпечення прозорості видобувних галузей.

¹ <https://eiti.org/ukraine>.

² <http://bit.ly/1ODYqyS>.

³ <http://bit.ly/1JQx6jZ>.

⁴ <http://bit.ly/1LvuQWk>.

⁵ <http://bit.ly/1hNE33P>. Див. також коментарі громадських експертів: <http://bit.ly/1MTa6b8>.

⁶ <https://eiti.org/ukraine>, <http://bit.ly/1MzpU3t>.

⁷ <http://bit.ly/1S1xtUd>.

⁸ <http://bit.ly/1hNHSWS>.

⁹ Див., наприклад: <http://bit.ly/1Mz8lu6>, <http://bit.ly/1PtUOj5>.

Тема 3. Запобігання та протидія корупції

9 | МОНІТОРИНГ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЄКТІВ

Текст зобов'язання:

9. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту Типового положення про моніторинговий комітет інфраструктурних проєктів, яким передбачаються процедури формування наглядових рад за реалізацією інфраструктурних проєктів загальнодержавного та регіонального рівня.

Очікувані результати: прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство інфраструктури.

Інші виконавці: Міністерство регіонального розвитку, Міністерство фінансів, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
9. Моніторинг інфраструктурних проєктів			X			X	X				X				X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Антикорупційна стратегія України на 2014 – 2017 роки, ухвалена законом 14 жовтня 2014 року¹, передбачає як один із заходів "пілотні проєкти «пактів доброчесності» в інфраструктурних проєктах або інших проєктах, що передбачають значні бюджетні витрати, шляхом формування тристороннього (держава - бізнес - громадськість) механізму контролю за плануванням та реалізацією таких проєктів, цільового та ефективного витрачання відповідних коштів". Моніторинг інфраструктурних проєктів можна розглядати як реалізацію цього заходу.

Міністерство інфраструктури розробило проєкт відповідного положення на початку 2015 року, але громадські організації його розкритикували. Уряд двічі

повертав проєкт на доопрацювання до міністерства, востаннє – у вересні 2015 року². Доопрацьована після цього версія тексту була схвалена урядовим комітетом та, відповідно до урядового звіту самооцінки, очікує остаточного схвалення Кабінетом Міністрів. Проте, за інформацією ГО, урядовий секретаріат ініціював новий раунд формального погодження зміненого проєкту положення, що може знову відкласти його ухвалення³.

Проєкт положення передбачає створення постійних комітетів моніторингу інфраструктурних проєктів на центральному та місцевому рівнях органів виконавчої влади. Комітети складатимуться з представників громадських організацій та інших недержавних заінтересованих сторін, які будуть відібрані шляхом відкритого конкурсу.

Яке це мало значення?

Зобов'язання встановлює амбітну мету прямого залучення недержавних заінтересованих сторін у процес планування та реалізації інфраструктурних проектів з використанням бюджетних коштів. Такий нагляд здійснюватимуть спеціальні моніторингові комітети, які зможуть переглядати бюджет та плани проектів, процедури відбору підрядників, договори про закупівлі та інші угоди, виділення і використання публічних коштів. Якщо таким комітетам буде надано достатні повноваження, це значною мірою посилить прозорість та доброчесність реалізації інфраструктурних проектів, допоможе виявляти порушення та запобігати корупції.

Міністерство інфраструктури розробило проект положення у співпраці з НДО (зокрема, ТІ-Україна та Центр політичних студій та аналітики). Проте проект необхідно було двічі переробляти, оскільки первинний текст погіршувався після проведення процедури погодження серед міністерств та інших залучених органів.

Поки що незрозуміло, чи передбачатиме положення, після його ухвалення, надання достатніх повноважень наглядовим моніторинговим комітетам та широких прав доступу до потрібної інформації, що є передумовою для їх ефективної роботи.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду ухвалити, без подальшого зволікання, положення про моніторингові комітети інфраструктурних проектів, що передбачає

міцний механізм громадського контролю за реалізацією великих проектів з використанням публічних коштів. Уряд також повинен забезпечити, щоб всі відповідні міністерства та інші органи швидко затвердили власні акти та створили такі комітети у прозорий і відкритий спосіб. Слід також розглянути можливість внесення положень про такі наглядові комітети у закон для того, щоб забезпечити постійність та ефективність цього механізму.

¹ <http://bit.ly/1LvuQWk>.

² Олексій Хмара, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 17 вересня 2015 року.

³ Інтерв'ю з Олексієм Хмарою.

10 | УХВАЛИТИ РЕГІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ

Текст зобов'язання:

10. Розроблення із залученням представників громадськості антикорупційних регіональних програм.

Очікувані результати: затвердження зазначених програм обласними, Київською міською радами.

Головна інституція, відповідальна за виконання: обласні, Київська міська держадміністрації.

Інші виконавці: Міністерство юстиції, ГО "Всеукраїнська спеціальна колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 березня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
10. Ухвалити регіональні антикорупційні програми		X				X	X			X				X		

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

План дій ПВУ 2012 року містив зобов'язання розробити, за участі громадських організацій, регіональні програми запобігання та протидії корупції з урахуванням національного та міжнародного досвіду (з терміном виконання у грудні 2012 року).

Відповідно до звіту МНЗ щодо виконання плану дій 2012 року, Уряд повідомив, що 22 обласні державні адміністрації розробили регіональні антикорупційні програми. Хмельницька та Київська області цього не зробили. Крім того, деякі органи місцевого самоврядування включили окремі розділи щодо запобігання та протидії корупції в інші, ширші програми. Проте відповідно до моніторингу НДО, лише 13 областей затвердили такі програми. Ще вісім областей їх розробили, але не подали на затвердження. Обласні адміністрації ще в двох областях (Одеській та Полтавській) ухвалили плани дій із запобігання та протидії корупції.

Крім того, громадські організації, які не входили до громадських рад при відповідних органах, не завжди залучалися до розробки регіональних програм. Як повідомлялося, у 2014 році Міністерство юстиції отримало доручення проаналізувати ці програми у співпраці з НДО та підготувати методичні рекомендації щодо їх розробки, оцінити їх виконання¹.

У своєму звіті самооцінки Уряд згадав про 13 програм, затверджених у 13 областях, та дев'ять проектів програм, які були оприлюднені для громадського обговорення. Незрозуміло, чи це нові програми, які були ухвалені після ухвалення чинного плану дій ПВУ. Звіт самооцінки також не містить інформації про зміст цих регіональних програм і чи були вони розроблені у співпраці з громадськими організаціями, як це вимагається зобов'язанням.

Представник НДО відзначив, що існує дуже мало нових антикорупційних програм, а саме нові програми в містах Києві та Дніпропетровську². Співрозмовник також

мав сумнів щодо взагалі доцільності включення цього зобов'язання в план дій, оскільки воно є надто широким та вимагає значних координаційних зусиль, які механізм ПВУ не може забезпечити³.

Яке це мало значення?

Місцеві та регіональні антикорупційні програми (плани дій) можуть бути корисним інструментом для запобігання та протидії корупції на субнаціональному рівні. Коли розроблені у відкритий спосіб, вони можуть посилити місцеві антикорупційні зусилля. Проте попередня практика розробки таких програм засвідчила, що часто вони схвалюються з формальних причин та не відображають реальних намірів місцевої влади. Вони також, як правило, розробляються без залучення громадськості, за деякими винятками (наприклад, антикорупційний план дій 2015 року міста Києва був розроблений Антикорупційною радою при Київській міській державній адміністрації, що складається переважно з представників громадськості).

Загалом це зобов'язання не містило конкретних етапів чи результатів та було складним для вимірювання. Незрозуміло, скільки регіональних програм слід було затвердити і які вимоги до них ставилися (якщо взагалі ставилися). Схвалення програм може саме по собі становити результат, що не матиме жодних реальних наслідків.

Звіт самооцінки Уряду не містить інформації про заходи, які вживалися власне Урядом та органами виконавчої влади для виконання цього зобов'язання чи сприяння цьому.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду або вилучити це зобов'язання, або вжити конкретні заходи для сприяння ухваленню регіональних антикорупційних програм з належним залученням недержавних партнерів у цей процес. Уряд міг би провести навчання, надати настанови щодо методології розробки таких програм. Уряд також міг би прив'язати оцінку роботи місцевих адміністрацій до розробки програм у відкритий спосіб.

¹ Звіт МНЗ, сторінки 58-59, <http://bit.ly/1ZXvENB>.

² Див., наприклад, план заходів Київської міської державної адміністрації щодо запобігання та зменшення ризиків корупції у міській адміністрації на 2015 – 2017 роки, ухвалений 27 серпня 2015 року, доступний за адресою <http://bit.ly/1GThYUj>. Див. також: <http://bit.ly/1MEpwQy>.

³ Олексій Хмара, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 17 вересня 2015 року.

11 | МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Текст зобов'язання:

11. Розроблення із залученням представників громадськості методичних рекомендацій щодо виявлення корупційних ризиків у діяльності працівників органів юстиції та способів протидії їм.

Очікувані результати: затвердження Мін'юстом методичних рекомендацій щодо виявлення корупційних ризиків у діяльності працівників органів юстиції.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство юстиції.

Інші виконавці: ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", Міжнародний фонд "Відродження", ГО "Всеукраїнська спеціальна колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 березня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
11. Методологія оцінювання корупційних ризиків				X	X	X				X					X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Зобов'язання передбачало розробку методології оцінювання корупційних ризиків для органів юстиції. Новий Закон про запобігання корупції (ухвалений у жовтні 2014 року, набрав чинності у квітні 2015 року¹) вимагає від всіх міністерств та інших органів виконавчої влади, інших органів публічної влади затвердити антикорупційні програми, які повинні ґрунтуватися на аналізі корупційних ризиків. Рекомендації щодо визначення корупційних ризиків у системі міністерства юстиції можуть стати пілотним проектом в цьому відношенні та надати корисну основу для майбутніх секторальних оцінок ризиків.

Уряд повідомив, що відповідно до нового Закону України "Про запобігання корупції" майбутнє Національне агентство з питань запобігання корупції стежитиме

за розробкою відомчих антикорупційних програм на основі аналізу існуючих в діяльності відповідних органів корупційних ризиків. Національне агентство також повинно буде розробити методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування і рекомендації щодо усунення типових корупційних ризиків, яка носитиме загальний характер. Це завдання згадано також у Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки, яка була ухвалена Урядом у квітні 2015 року².

Міністерство юстиції розробило Методологічні принципи проведення оцінки корупційних ризиків та розробки заходів їх усунення (мінімізації). Це детальні

настанови щодо оцінювання корупційних ризиків та управління ними в органах влади. Подібна методологія повинна бути в майбутньому офіційно затверджена Національним агентством з питань запобігання корупції, яке ще належить створити, і вона може ґрунтуватися на розробленому Міністерством юстиції тексті.

Інша методологія була підготовлена фінансованим Агентством США з міжнародного розвитку проектом FINREP-II – Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Посібник підготовлений на основі нового антикорупційного закону та вимог міжнародного стандарту ISO/IEC 31000:2009 «Управління ризиками – Принципи та керівництво», а також на міжнародному досвіді³.

Відсутня інформація про залучення громадянського суспільства до розробки методології Міністерства юстиції або методології фінансованого донорами проекту. Незрозуміло, яким чином дві методології будуть співвідноситися і використовуватися, оскільки вони дублюють одна одну.

Яке це мало значення?

Підхід до антикорупційних заходів, що ґрунтується на ризиках, є доброю практикою, що досі не використовувалася в українському публічному секторі. Новий Закон про запобігання корупції запровадив цей підхід в антикорупційне планування та заходи окремих органів. Спеціалізоване агентство з питань запобігання корупції розробить методологію та надасть рекомендації щодо застосування підходу на базі оцінки ризиків. Документи, підготовлені Міністерством юстиції та проектом FINREP-II, можуть стати доброю основою для розробки офіційної методології оцінювання ризиків, яка буде схвалена антикорупційним агентством.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Міністерству юстиції переглянути розроблену ним методологію оцінки корупційних ризиків з урахуванням подібної методології, підготовленої фінансованим донором проектом. Тоді міністерство могло б застосувати об'єднану методологію до органів, що знаходяться в підпорядкуванні міністерства, для її перевірки на практиці. Результати такої оцінки ризиків слід використати для вдосконалення методології і повинні бути враховані майбутнім Національним агентством з питань запобігання корупції, якому треба буде затвердити загальну методологію оцінювання корупційних ризиків для всіх органів влади.

¹ <http://bit.ly/1KhE3pn>.

² <http://bit.ly/1ZZEEid>.

³ <http://bit.ly/1W5Xu5r>.

12 | РОЗКРИТТЯ АКТИВІВ НА ЄДИНОМУ ВЕБ-ПОРТАЛІ

Текст зобов'язання:

12. Створення єдиного веб-порталу декларацій про доходи, майно і витрати державних службовців для їх оприлюднення у відкритому доступі.

Очікувані результати: створення відповідного веб-порталу.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Національне агентство з питань запобігання корупції.

Інші виконавці: Державна фіскальна служба, Національне агентство з питань державної служби, Міністерство юстиції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державне агентство з питань електронного урядування, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", Міжнародний фонд "Відродження", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
12. Розкриття активів на єдиному веб-порталі				X	X		X	X				X		X		

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Оприлюднення онлайн майнових декларацій публічних службовців є важливим засобом запобігання корупції та виявлення необґрунтованих статків і конфліктів інтересів. Законодавство України передбачає обов'язкове оприлюднення майнових декларацій вищих посадових осіб, починаючи з 2011 року.

Згідно з антикорупційним законом України, усі публічні службовці повинні подавати щорічно декларації про свої активи та доходи. Під "публічними службовцями" розуміються працівники всіх органів публічної влади, незалежно від того, обрані вони чи призначені, працюють на центральному чи місцевому рівні, у державних органах чи органах місцевого самоврядування. У цілях декларування сюди належать також посадові особи юридичних осіб публічного права (наприклад,

державних чи комунальних підприємств, державних університетів та лікарень). Під "вищими посадовими особами" розуміються визначені в антикорупційному законі категорії осіб, а саме народні депутати України, Президент, міністри та їхні заступники, державні службовці високого рангу, судді вищих суддів, прокурори та інші.

Спочатку закон дозволяв оприлюднення декларацій або в мережі інтернет, або в офіційних виданнях органів. Останнє було важко знайти, що робило доступ неможливим.

Згідно із змінами, внесеними у квітні 2014 року, майнові декларації повинні були оприлюднюватися на веб-сайтах відповідних органів (і лише в разі відсутності таких веб-сайтів – у друкованих ЗМІ). Проте цей змінений обов'язок все ще поширювався лише на вищих посадових осіб.

Новий Закон про запобігання корупції (ухвалений у жовтні 2014 року, набрав чинності у квітні 2015 року¹) передбачає створення центрального державного веб-порталу, що використовуватиметься для подання і оприлюднення майнових декларацій всіх публічних службовців. Нова антикорупційна інституція – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – повинна створити цей веб-портал.

Станом на жовтень 2015 року такий портал ще не був створений. Уряд затримав відбір членів НАЗК і орган дотепер не створений. Конкурсний відбір членів НАЗК повинен завершитися наприкінці жовтня – на початку листопада 2015 року. Новому агентству буде потрібно кілька місяців для набору штату та початку роботи. Тоді НАЗК повинно буде розробити відповідні підзаконні акти щодо здійснення фінансового контролю за деклараціями та запустити веб-портал.

Тим часом Міністерство юстиції, за підтримки Програми розвитку ООН та Світового банку, розпочало підготовку майбутньої системи електронного декларування. У вересні 2015 року ПРООН оголосило тендер для відбору підрядника для розробки програмного забезпечення системи електронного декларування відповідно до технічного завдання, підготовленого Світовим банком. Світовий банк також розробив проект форми декларації відповідно до нового закону (НАЗК повинно затвердити таку форму).

Після жовтня 2014 року парламент вніс низку змін до Закону про запобігання корупції з метою розширення форми майнової декларації, додавши до неї нові об'єкти, які належить декларувати (наприклад, бенефіціарна власність юридичних осіб або майна, об'єкти незавершеного будівництва).

Яке це мало значення?

Зобов'язання встановило амбітну мету оприлюднення всіх декларацій публічних службовців на єдиному веб-сайті. Згідно з новим антикорупційним законодавством України, всі публічні службовці зобов'язані щорічно подавати декларацію про свої та членів своїх сімей доходи, майно, витрати та фінансові зобов'язання, а також подавати таку декларацію при вступі та звільненні з публічної служби. Новий антикорупційний закон 2014 року вимагає подання всіх таких декларацій в електронній формі через єдиний веб-портал, де вони також будуть автоматично оприлюднюватися та зберігатися.

Це впорядкує процес подання декларацій та забезпечить безпрецедентний суспільний доступ до декларацій всіх публічних службовців. Загальна кількість суб'єктів декларування оцінюється в 700 тисяч – 1 мільйон осіб. Нова система також спростить перевірку інформації, що подається в деклараціях, і допоможе виявляти випадки незаконного збагачення та конфлікти інтересів службовців. НАЗК повинно адмініструвати зазначений веб-портал та перевіряти декларації вищих посадових осіб та службових осіб, які займають посади з високим ризиком корупції. НАЗК затвердить порядок перевірки декларацій та контролю їх вчасного подання.

Створення такої електронної системи розкриття активів є не лише вимогою Закону про запобігання корупції, але й Антикорупційної стратегії на 2014 – 2017 роки, та є частиною зобов'язань України перед її міжнародними партнерами (зокрема, МВФ, ЄС, Світовим банком).

Через затримку із запуском НАЗК робота над створенням системи електронного декларування знаходиться на її початковій стадії. Вона вимагатиме значних подальших зусиль. Нова система електронного декларування є амбітною сама по собі і, можливо, їй немає рівних в інших країнах. Вона передбачатиме подання щорічно більше одного мільйона декларацій та повідомлень про значні зміни в активах службовців; онлайн доступ до всіх декларацій, у тому числі у формі відкритих даних за допомогою інтерфейсу прикладного програмування (API); зберігання кожної декларації, як мінімум, упродовж п'яти років; та дозволитиме перехресну перевірку з іншими державними реєстрами (наприклад, реєстром нерухомості і транспортних засобів, реєстром юридичних осіб, базою даних платників податків тощо). Нова система дозволить здійснювати дієвий моніторинг способу життя публічних службовців і виявляти зростання їхніх активів, які не можна пояснити законними джерелами доходів. Вона також сприятиме запобіганню та виявленню конфліктів інтересів, оскільки публічні службовці повинні будуть розкривати свої інтереси.

Нова система електронного декларування надасть не лише доступ громадськості до інформації в деклараціях про майно і доходи, але й можливість перевірки декларацій спеціалізованим органом. НАЗК матиме достатні засоби для перевірки інформації, особливо за допомогою доступу до всіх державних реєстрів та іншої інформації у володінні державних органів. Закон

передбачає кримінальне покарання за умисне неподання декларації або за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації і адміністративні санкції за несвоєчасне подання.

Урядова оцінка обмеженого прогресу у виконанні цього зобов'язання видається правильною.

Наступні кроки

Уряду слід забезпечити, без подальшого зволікання, призначення п'яти членів НАЗК, відібраних конкурсною комісією шляхом відкритого та справедливого конкурсного процесу. Уряд також повинен визначити графік і дорожню карту створення агентства та запуску системи електронного декларування.

Уряд повинен сприяти розробці і тестуванню програмного забезпечення, необхідного для функціонування нової системи електронного декларування. Це включає заходи для видачі електронних цифрових підписів якнайбільшій кількості службовців, оскільки такі підписи використовуватимуться як основний засіб авторизації для доступу до системи декларування суб'єктів декларування.

У державному бюджеті на 2016 рік слід передбачити достатні кошти для створення НАЗК, у тому числі фінансування, необхідне для запуску системи електронного декларування (наприклад, для закупівлі обладнання, встановлення системи ІТ безпеки, забезпечення підтримки системи тощо). НАЗК слід буде провести широку кампанію інформування та навчання для підготовки публічних службовців до використання нової системи електронного декларування.

¹ <http://bit.ly/1KhE3pn>.

Тема 4. Надання адміністративних та соціальних послуг

13. ЗАКОН ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ

Текст зобов'язання:

13. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту Закону України "Про адміністративну процедуру".

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного проекту Закону України, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство юстиції.

Інші виконавці: ГО "Центр політико-правових реформ", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
13. Закон про адміністративну процедуру				X	X		X					X		X		

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Зобов'язання спрямовано на створення законодавчої основи для діяльності публічної адміністрації.

Законодавчий акт з питань адміністративної процедури повинен регулювати порядок виконання публічною адміністрацією та її службовими особами своїх функцій.

Ухвалення Кодексу адміністративної процедури (пізніше названий Законом про адміністративну процедуру) є довготривалим зобов'язанням Уряду. Перший проект тексту був внесений Урядом до парламенту ще в 2001 році і після цього переподавався кілька разів різними урядами (у 2004, 2008 та 2012 роках). Останній раз проект кодексу був направлений Кабінетом Міністрів до Верховної Ради у грудні 2012 року, але невдовзі після цього був відкликаний.

Група держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО) рекомендувала Україні в 2006 році схвалити чіткий набір правил, що регулюють адміністративний процес та процес прийняття рішень¹. У грудні 2010 року звіт взаємної експертної оцінки в рамках Стамбульського плану дій Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) для країн Східної Європи та Центральної Азії рекомендував Україні розробити та затвердити Кодекс адміністративної процедури без зволікання на підставі найкращого міжнародного досвіду². Спільна програма ОЕСР/ЄС "СІГМА" провела кілька оцінок проекту кодексу, востаннє у листопаді 2014 року.

Низка офіційних планів дій передбачають зобов'язання з розробки та схвалення закону про адміністративну процедуру: Закон про Антикорупційну стратегію України на 2014 – 2017 рр. (ухвалений у жовтні 2014 року)³ та Урядовий план першочергових заходів з подолання корупції (ухвалений в липні 2014 року)⁴.

Уряд повідомив, що Міністерство юстиції розробило проект Закону про адміністративну процедуру з урахуванням міжнародної практики, коментарів “СІГМА” та зауважень членів робочої групи, яку міністерство створило у квітні 2014 року. Законопроект був поданий на розгляд Уряду в січні 2015 року, але був повернений розробнику для внесення змін у березні 2015 року. У серпні міністерство знову подало законопроект до Уряду, але він знову був повернений до міністерства.

Яке це мало значення?

Закон про адміністративну процедуру є важливим законодавчим актом, що регулює взаємодію публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, розгляд адміністративних справ, адміністративне оскарження тощо. Закон є необхідним для забезпечення юридичної визначеності та гарантування прав осіб у їхній взаємодії з публічною адміністрацією. Закон також важливий для забезпечення підзвітності органів публічної влади та обмеження адміністративної дискреції, що сприяє корупції.

Законопроект має довгу та досить неуспішну історію в Україні. Схоже, що існує брак розуміння серед вищих

посадових осіб важливості цього закону як базового законодавчого акта для функціонування публічної адміністрації. Його історія також свідчить, що в Уряді відсутні справжня політична воля та намір ухвалити такий закон, що він навмисно затягує його розгляд⁵.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду схвалити проект Закону про адміністративну процедуру без жодного подальшого зволікання, публічно пояснити, чому законопроект дотепер не ухвалений, та подати його до парламенту, як планувалося раніше.

¹ Див. Звіт ГРЕКО щодо спільного першого та другого раундів оцінювання України: <http://bit.ly/1MTDPVZ>.

² <http://bit.ly/1PAC9IL>.

³ <http://bit.ly/1XcMgyv>.

⁴ <http://bit.ly/1Lo4l7y>.

⁵ Віктор Тимошук, ГО “Центр політико-правових реформ”, інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року.

14 | ВПОРЯДКУВАТИ ПЛАТУ ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ;

16 | ДЕЦЕНТРАЛІЗУВАТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Текст зобов'язання:

Впорядкування плати за надання адміністративних послуг

14. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо упорядкування відносин стосовно оплати адміністративних послуг.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Децентралізація надання адміністративних послуг

16. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо децентралізації повноважень з надання найбільш важливих для громадян адміністративних послуг, у тому числі з метою їх надання через центри надання адміністративних послуг, а саме:

- реєстрації місця проживання (перебування) особи, оформлення документів, що посвідчують особу, у тому числі для виїзду за кордон;
- державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, об'єднань громадян та актів цивільного стану;
- державної реєстрації земельних ділянок, внесення та отримання відомостей з Державного земельного кадастру;
- реєстрації автотранспортних засобів, оформлення посвідчень водія.

Очікувані результати: передача органам місцевого самоврядування, місцевим органам виконавчої влади зазначених повноважень.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство економічного розвитку (зобов'язання №14); Міністерство регіонального розвитку (зобов'язання №16).

Інші виконавці: Міністерство юстиції, Міністерство регіонального розвитку, Міністерство фінансів, ГО “Центр політико-правових реформ”, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання №14); Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство аграрної політики, Міністерство економічного розвитку, Державна реєстраційна служба, Державна міграційна служба, Державне агентство земельних ресурсів, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання №16).

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 30 червня 2015 р. (зобов'язання №14);
31 грудня 2015 р. (зобов'язання №16).

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
14. Впорядкувати плату за надання адміністративних послуг				X	Не зрозуміла					X				X		
16. Децентралізувати надання адміністративних послуг				X	Не зрозуміла							X			X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Впорядкувати плату за надання адміністративних послуг

Це зобов'язання має на меті підготувати закон, що впорядковує оплату за надання адміністративних послуг. Відповідно до урядового звіту, Міністерство економічного розвитку підготувало проект закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. Законопроект пропонував уніфікувати назви адміністративних послуг, встановити розмір плати за їх надання та заборонити надання послуг, не передбачених цим законом.

У серпні 2015 року Уряд схвалив законопроект, але доручив міністерству доопрацювати його, зокрема встановивши, що розмір плати за надання адміністративних послуг визначається Кабінетом Міністрів, а не законом. 15 вересня 2015 року міністерство знову подало законопроект до Уряду.

Уряд вніс законопроект до парламенту 12 жовтня 2015 року¹. Він перелічує 563 адміністративні послуги (деякі складаються з кількох пунктів) та делегує повноваження із встановлення плати за надання адміністративних послуг Уряду.

Експерти громадських організацій розкритикували законопроект, оскільки вони вважали, що перелік адміністративних послуг не слід визначати в законі,

а достатньо оприлюднити в Реєстрі адміністративних послуг. Провідний громадський експерт у цій сфері зазначив, що закон не може вичерпно визначати всі послуги і що їх список повинен бути гнучким².

Загалом Уряд не виконав це зобов'язання. Навіть більше: поданий ним законопроект суперечить зобов'язанню, оскільки він не містить положень щодо впорядкування плати за адміністративні послуги. Навпаки, проект закону, по суті, вилучає регулювання цього питання із закону.

Децентралізувати надання адміністративних послуг

Зобов'язання передбачало розробку проекту закону про децентралізацію повноважень стосовно надання адміністративних послуг, у тому числі реєстрації місця проживання (перебування), оформлення документів, що посвідчують особу; державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, об'єднань громадян та актів цивільного стану, реєстрації речових прав на рухоме та нерухоме майно, оформлення посвідчень водія.

Міністерства розробили декілька законопроектів, спрямованих на виконання цього зобов'язання. Вони були подані до парламенту народними депутатами. Уряд фактично виконав зобов'язання, підготувавши та подавши до парламенту (прямо чи через народних депутатів) законопроекти (див. нижче) для децентралізації таких адміністративних послуг: державна

реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, об'єднань громадян; реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державна реєстрація земельних ділянок, внесення та отримання відомостей з Державного земельного кадастру; реєстрація місця проживання (перебування) особи. Уряд запропонував децентралізувати послуги з реєстрації автотранспортних засобів та оформлення посвідчень водія у 2018 році. Видається, що не було підготовлено законопроекту для децентралізації оформлення документів, що посвідчують особу, у тому числі для виїзду за кордон, та реєстрації актів цивільного стану.

1. Законопроект № 2982 про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень³.
2. Законопроект № 2983 про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань⁴.
3. Законопроект № 2984 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг⁵.

Усі зазначені вище законопроекти були ухвалені в першому читанні 14 липня 2015 року. Законопроекти №№ 2982 та 2983 передбачають децентралізацію відповідних послуг шляхом делегування їх надання органам місцевого самоврядування, починаючи з 1 січня 2016 року. Законопроект № 2984 делегує функції реєстрації місця проживання, отримання інформації з Державного земельного кадастру.

Щодо реєстрації транспортних засобів та оформлення посвідчень водія, Уряд повідомив, що він подав до парламенту законопроект № 2657 щодо сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ⁶. Він передбачає створення окремих центрів надання послуг цим міністерством та передбачає децентралізацію відповідних функцій лише з 2018 року.

Уряд також поінформував про ухваленій 12 лютого 2015 року закон, яким передбачена можливість покладання повноважень державних реєстраторів з прийому документів для надання адміністративних послуг та видачі оформлених результатів їх надання на посадових осіб органів місцевого самоврядування, адміністраторів ЦНАП⁷.

Яке це мало значення?

Впорядкувати плату за надання адміністративних послуг

Впорядкування надання адміністративних послуг органами влади є важливим для забезпечення належного урядування та сервісної держави. Суперечлива практика стягнення адміністративного збору являє собою перешкоду для ефективного надання послуг та негативно впливає на задоволення громадян від отриманих послуг. У разі реалізації, запланований у зобов'язанні закон забезпечив би юридичну визначеність і прозорість, зменшивши корупційні ризики у сфері адміністративних послуг.

Водночас відповідність зобов'язання цінностям ПВУ є незрозумілою. Хоча воно становить важливий крок для забезпечення кращого надання публічних послуг, незрозуміло, яким чином його виконання призведе до покращення доступу до інформації, громадської участі або більшої підзвітності. Зобов'язання є ще одним кроком у правильному напрямі, але не може спричинити значних змін.

Громадські експерти критикували урядовий підхід до виконання цього зобов'язання. Вони відзначили, що перелік адміністративних послуг не повинен визначатися в законі. Урядовий законопроект містить перелік на більше ніж 200 сторінках з приблизно 570 послугами, деякі з яких розбиті на кілька пунктів. Фіксація в законі робить цей перелік дуже негнучким та вимагатиме частих законодавчих змін⁸.

На думку експертів, в законопроекті доцільно було зосередитися на змістовних аспектах оплати адміністративних послуг, як цього вимагало зобов'язання ПВУ. Він повинен був би визначити критерії платності чи безоплатності адміністративної послуги, порядок формування конкретних розмірів плати, верхню межу адміністративного збору, порядок сплати збору, можливість прийому платежів публічними службовцями тощо. Крім того, на думку експертів, за деякі найпопулярніші «базові» послуги (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, оформлення документів, що посвідчують особу, реєстрація автотранспорту, нерухомості, юридичних осіб) розмір

адміністративного збору повинен визначатися у законі. Закон також повинен регулювати перехід повноважень з надання адміністративних послуг до органів місцевого самоврядування. Загалом, експерти рекомендували відкликати законопроект і зосередитися на підготовці змін щодо порядку сплати адміністративного збору⁹.

Експерти також критикували пропозицію делегувати Уряду право встановлювати розмір збору. На їхню думку, це призведе до свавільних рішень і сприятиме корупції. Прикладом є сфера оформлення документів, що посвідчують особу, де Уряд дозволив сплату надмірних зборів, не передбачених в законі, та їх збирання державним підприємством, коли лише частина платежів надходить до бюджету¹⁰.

Децентралізувати надання адміністративних послуг

В Україні, де адміністративні послуги були значною мірою централізовані, вважається, що децентралізація є важливою для зниження рівня корупції та забезпечення кращих публічних послуг. Децентралізація державних функцій стала важливим питанням суспільного обговорення в Україні з початку 2014 року.

Громадські експерти критикували позицію Уряду щодо створення сервісних центрів при Міністерстві внутрішніх справ. На їхню думку, такі центри дублюватимуть єдині центри надання адміністративних послуг, що були створені в більшості регіонів, та їх створення відтермінує децентралізацію низки послуг, які надаються Міністерством внутрішніх справ¹¹.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду переглянути, у консультаціях з громадянським суспільством, свій підхід до регулювання плати за надання адміністративних послуг та знайти рішення, яке відповідає взятому зобов'язанню.

Уряду також слід розробити, у консультаціях з громадськістю, законопроекти, необхідні для децентралізації решти адміністративних послуг, що передбачені в зобов'язанні та не охоплені законопроектами, які розглядаються в парламенті.

¹ <http://bit.ly/1OUX0yJ>.

² Віктор Тимошук, ГО "Центр політико-правових реформ", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року.

³ <http://bit.ly/1McisjO>.

⁴ <http://bit.ly/1YOkGtf>.

⁵ <http://bit.ly/1W7S1Aq>.

⁶ <http://bit.ly/1F8E5Zx>.

⁷ <http://bit.ly/1kwMLp4>.

⁸ Віктор Тимошук, ГО "Центр політико-правових реформ", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року. Див. також аналіз закону: <http://bit.ly/1GkARbK>.

⁹ Інтерв'ю з Віктором Тимошуком.

¹⁰ Див., наприклад: <http://bit.ly/1MVwEws>.

¹¹ Віктор Тимошук, ГО "Центр політико-правових реформ", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 вересня 2015 року; крім того, дискусія під час засідання Координаційної ради ПВУ 25 вересня 2015 року. Див. також: <http://bit.ly/1PDxATd>.

15 | ВЕБ-ПОРТАЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Текст зобов'язання:

15. Впровадження пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та суб'єктів надання таких послуг.

Очікувані результати: впровадження пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг (у разі передбачення необхідного фінансування).

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство економічного розвитку.

Інші виконавці: Міністерство фінансів, Державне агентство з питань електронного урядування, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 жовтня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
15. Веб-портал адміністративних послуг				X	X			X		X						X

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Це зобов'язання було спрямовано на запуск онлайн порталу з інформацією про адміністративні послуги. Уряд поінформував, що у вересні 2015 року був введений в експлуатацію Єдиний державний портал адміністративних послуг (<http://poslugy.gov.ua>). На порталі міститься інформація про послуги, які надаються центральними органами виконавчої влади, та актуалізовано довідник центральних органів виконавчої влади. Уряд також прозвітував, що Міністерство економічного розвитку провело аналіз порядку надання (бізнес-процесів) послуг з метою їх спрощення та впровадження в електронному вигляді. Стверджується, що після переведення послуг в електронний формат, вони зможуть надаватися за допомогою веб-порталу.

Міністерство економічного розвитку також повідомило, що оскільки в Державному бюджеті України на 2015 рік кошти на утримання веб-порталу не були передбачені міністерство не мало можливості розширити існуючі функціональні можливості порталу.

Експерт громадської організації зазначив, що багато інформації ще відсутня на порталі і його слід доповнювати. Дослідник МНЗ підтвердив це.

Яке це мало значення?

Зобов'язанню бракувало амбітності, оскільки веб-портал надає доступ лише до інформації по адміністративні послуги і не дозволяє отримати через нього жодної згаданої на ньому послуги. Це зобов'язання продовжує подібний захід, що містився в плані дій ПВУ 2012 року. Насправді, такий веб-портал адміністративних послуг

вже був створений у 2012 році (<http://poslugy.gov.ua>); проте він не працював повною мірою і надавав лише дуже обмежену інформацію без можливості отримання безпосередньо самих послуг. Зобов'язання 2014 року повторює формулювання попереднього плану дій і не згадує безпосереднього надання послуг електронними засобами.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує розширити якнайшвидше функції веб-порталу адміністративних послуг, створивши можливість надання послуг безпосередньо за допомогою порталу.

17 | ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Текст зобов'язання:

17. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про соціальні послуги" (нова редакція) для забезпечення рівних підходів під час надання соціальних послуг представникам різних соціальних груп.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного проекту Закону України, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство соціальної політики.

Інші виконавці: Всеукраїнський благодійний фонд "Коаліція ВІЛ-сервісних організацій", міжнародний благодійний фонд "Карітас України", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
17. Проект закону про соціальні послуги				X	Незрозуміла						X				X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Закон про соціальні послуги регулює надання послуг, спрямованих на допомогу особам та сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати або мінімізувати їхні наслідки.

Низка офіційних планів дій, у тому числі в рамках ПВУ, передбачають викладення в новій редакції Закону України про соціальні послуги. Це Програма діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" та План заходів на 2016 – 2018 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг.

Міністерство соціальної політики розробило, а Уряд подав до парламенту 18 вересня 2015 року проект нової редакції Закону про соціальні послуги¹.

Відповідно до офіційних повідомлень, законопроектом пропонується прийняти нову редакцію Закону "Про соціальні послуги" та внести зміни до восьми інших законів України. Законопроект має на меті захист прав осіб, які отримують соціальні послуги, створити ринок соціальних послуг, покращити їх якість. Прийняття проекту закону дозволить узгодити відповідне законодавство із стандартами ЄС, зокрема в частині підходів до оплати соціальних послуг (послуги надаватимуться залежно від доходів особи, яка потребує соціальних послуг, а не від наявності рідних чи близьких).

Законопроектом пропонується встановити єдину термінологію у сфері надання соціальних послуг, визначити основні напрями державної політики у сфері надання соціальних послуг, права та обов'язки

отримувачів соціальних послуг, механізм забезпечення принципу добровільності вибору та прозорості у наданні соціальних послуг (створення Реєстру надавачів послуг), визначити підстави для визнання осіб та сімей такими, що потребують соціальних послуг, встановити порядок надання соціальних послуг, передбачити нову класифікацію соціальних послуг, а також закріпити нові підходи до оплати соціальних послуг тощо².

Законопроектом також пропонується залучати недержавних надавачів до надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення на конкурсній основі. Це повинно значно розширити коло надавачів соціальних послуг і покращити якість самих послуг. Законопроект також призведе до децентралізації у сфері надання соціальних послуг³.

Яке це мало значення?

Уряд завершив виконання цього зобов'язання: він не лише розробив, але й подав до Верховної Ради проект нової редакції Закону про соціальні послуги.

Хоча законопроект є важливим кроком вперед у покращенні надання соціальних послуг, це зобов'язання не містить складових, які могли б сприяти просуванню цінностей ПВУ щодо доступу до інформації, громадської участі чи підзвітності влади. Тому його відповідність цінностям ПВУ є незрозумілою.

Наступні кроки

Уряду слід підтримати ухвалення нового Закону про соціальні послуги та його реалізацію шляхом вчасного прийняття необхідних підзаконних актів. Також може бути доцільно вилучити це зобов'язання з наступного плану дій ПВУ, якщо тільки воно не буде ясно стосуватися цінностей ПВУ.

¹ <http://bit.ly/1PFyZxa>.

² <http://bit.ly/1jxy20E>.

³ Там само.

18. ЗАКОНИ З ПИТАНЬ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Текст зобов'язання:

18. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України таких проектів Законів України, що є першочерговими для приведення національної правової бази у відповідність з європейським законодавством:

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо можливості засвідчення суб'єктом звернення чинності пакета електронних копій відсканованих документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, власним електронним цифровим підписом та встановлення відповідальності суб'єкта звернення за подання недостовірних документів та відомостей);

- Про внесення змін до Закону України "Про електронний цифровий підпис" (щодо удосконалення порядку державного регулювання у сфері послуг електронного цифрового підпису, здійснення контролю за додержанням законодавства про електронний цифровий підпис, а також реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг з урахуванням досвіду Європейського Союзу);

- Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян";

- Про внесення змін до Закону України "Про захист персональних даних".

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідних проектів Законів України, подання їх Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство юстиції.

Інші виконавці: Державне агентство з питань електронного урядування, Міністерство регіонального розвитку, Міністерство економічного розвитку, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державна архівна служба, невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
18. Закони з питань електронного урядування				X		X		X		X					X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Це зобов'язання вимагало внесення змін до низки законодавчих актів без чіткого пояснення загальних цілей або зв'язку між різними законодавчими змінами. Це може бути прикладом погано сформульованого зобов'язання, якому бракує фокусу та чіткої мети, а також яке містить забагато різних складових. У результаті, Уряд вилучив один пункт із зобов'язання та визнав інший таким, що не потребує виконання.

Уряд повідомив, що законопроект стосовно можливості засвідчення документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, електронним цифровим підписом був вилучений з плану дій у серпні 2015 року, оскільки відповідні питання були охоплені законопроектом про електронні довірчі послуги¹.

Міністерство юстиції заявило, що зміни до Закону про захист персональних даних не потрібні, тому що закон відповідає європейським стандартам.

Міністерство юстиції підготувало проект нового закону про електронні довірчі послуги, який повинен замінити законодавство у цій сфері. Це пов'язано із змінами у правовій системі ЄС, а саме ухваленням нового Регламенту № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку, який скасовує Директиву № 1999/93/ЄС. Уряд вніс цей законопроект до парламенту у серпні 2015 року². Міністерство провело низку публічних консультацій щодо законопроекту.

З усіх запропонованих законодавчих змін значний прогрес був досягнений стосовно звернень громадян. Закон, ухвалений у липні 2015 року, дозволяє подання звичайних звернень електронними засобами (електронні звернення). Раніше закон передбачав подання лише письмових, “паперових” звернень. Крім того, змінами було запроваджено новий вид звернень – електронні петиції, які можуть направлятися парламенту, Уряду, Президенту або органам місцевого самоврядування та вимагають збору певної кількості підписів на підтримку ініціативи для того, щоб петиція стала дійсною. Електронна петиція після збору необхідної кількості голосів розглядається в пріоритетному порядку органом, якому вона адресована, а відповідь на таку петицію оприлюднюється онлайн.

Зміни були розроблені громадськими організаціями та експертами під координацією громадської коаліції “Реанімаційний пакет реформ” і подані до парламенту Президентом України.

Необхідно зібрати мінімум 25 тисяч підписів для направлення е-петиції до Верховної Ради, Уряду чи Президента, тоді як мінімальна кількість підписів для направлення е-петиції органам місцевого самоврядування повинна бути визначена в статутах місцевих громад. До визначення такої кількості в статутах громад закон встановлює тимчасові вимоги щодо кількості підписів для різних рівнів місцевої влади. Закон про електронні петиції дозволяє збирання підписів на підтримку е-петиції не лише на офіційних веб-сайтах органів влади, але й на веб-сайтах ОГС. Це сприятиме залученню громадянського суспільства, оскільки різноманітні громадські коаліції зможуть просувати та адвокатувати певні питання за допомогою електронних петицій.

Яке це мало значення?

Цьому зобов'язанню бракує чіткого фокусу та визначеної мети, що робить складною оцінку того, яким чином воно може спричинити значний потенційний вплив.

Нові положення щодо електронних петицій вже довели свою ефективність. Секретаріат Президента України запустив перший веб-ресурс для збирання е-петицій і він мав великий успіх. Лише впродовж перших 11 днів після початку роботи його відвідали більше 540 тисяч унікальних користувачів, які ініціювали або підтримали більше 3800 петицій з різних питань. Станом на середину жовтня 2015 року, 25 петицій, адресованих Президенту України, подолали поріг у 25 тисяч підписів. Стосовно кількох петицій Президент вже надав публічну реакцію.

Державне агентство з питань електронного урядування запустило 1 жовтня 2015 року електронну систему для подання місцевих е-петицій (e-dem.in.ua). Це платформа для отримання органами місцевого самоврядування е-петицій відповідно до нового закону. Як мінімум 13 міст вже приєдналися до ініціативи та братимуть участь в тестуванні платформи. Система була розроблена проектом “Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади” (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа і Фондом InnoovaBridge³.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду далі сприяти ухваленню закону про електронні довірчі послуги. Щодо електронних петицій, Уряду та Верховній Раді слід якнайшвидше запустити в роботу власні веб-сторінки для отримання та розгляду електронних петицій. Уряд та інші заінтересовані сторони повинні просувати та підтримувати широке використання платформи для місцевих електронних петицій.

Це зобов'язання також показує, що в майбутньому Уряду слід забезпечити, щоб його зобов'язання в рамках ПВУ були внутрішньо узгодженими та містили чіткі результати, які стосуються визначеної мети.

¹ Законопроект № 2544а, 31 серпня 2015 року, <http://bit.ly/1JSndaS>.

² Там само.

³ <http://bit.ly/1OWdaYt>.

19 | ОЦІНКА ЕЛЕКТРОННОЇ ГОТОВНОСТІ

Текст зобов'язання:

19. Створення інтерактивної системи “Оцінка електронної готовності України” та проведення такої оцінки.

Очікувані результати: створення інтерактивної системи “Оцінка електронної готовності України” та проведення такої оцінки.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Державне агентство з питань електронного урядування.

Інші виконавці: Міністерство регіонального розвитку, Національний центр електронного урядування державного підприємства “Держінформресурс”, Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Асоціація органів місцевого самоврядування “Міста електронного урядування”, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2014 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
19. Оцінка електронної готовності		X			Нерозуміла				X						X	

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Оцінка електронної готовності має на меті визначення рівня готовності органів влади до надання високоякісних електронних публічних послуг для розвитку політики електронного урядування та електронної демократії. Оцінка повинна відобразити стан електронного урядування на національному та місцевому рівнях і сприяти запровадженню ІКТ в публічній адміністрації і врядуванні.

Відповідно до урядового звіту самооцінки, Державне агентство з питань електронного урядування, за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні, створило інтерактивну систему “Оцінка електронної готовності України”. Система дозволяє накопичувати, структурувати, зберігати та обробляти дані, забезпечує отримання аналітичної інформації для проведення оцінки

електронної готовності України. Агентство розпочало підготовку до проведення оцінки.

Яке це мало значення?

Існує декілька моделей для оцінки електронної готовності, які підтримуються різними організаціями у світі¹. Електронна готовність – це важливий інструмент політики, що заохочує належне урядування і економічні-соціальні перетворення. Це постійна робота, яку уряди повинні здійснювати. Проте відповідність цього зобов'язання цінностям ПВУ незрозуміла. Воно може втілитися у заходи, що сприяють доступу до інформації, громадській участі чи підзвітності влади, але з технічної точки зору ці питання не охоплені зобов'язанням, яке обмежується оцінкою статус-кво.

В Україні перша оцінка електронної готовності була проведена ще в 2002 році². Національний центр електронного урядування провів нову оцінку в 2013 році та представив її результати у жовтні 2013 року³. Зобов'язання в рамках плану дій ПВУ ґрунтується на попередній роботі та спрямовано на створення інтерактивного інструменту для проведення і оновлення оцінки⁴. Проте не очікується, що оцінка призведе до якихось змін, оскільки вона переважно зберігає статус-кво.

Уряд підготував інтерактивну систему для проведення оцінки, але не провів саму оцінку.

Наступні кроки

Уряду слід провести нову оцінку електронної готовності України з використанням інтерактивної системи. Також рекомендується поширити оцінку на місцеву владу та державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади.

¹ Див. огляд: <http://bit.ly/1RsQQtK>.

² <http://bit.ly/1KtKyzG>.

³ Там само.

⁴ Олеся Архипська, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 17 вересня 2015 року.

★ 6 | ПРОЕКТ ЗАКОНУ ПРО ВІДКРИТІ ДАНІ

20 | ПОСТАНОВА УРЯДУ ПРО ВІДКРИТІ ДАНІ

Текст зобов'язання:

6. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо доступу до інформації у вигляді відкритих даних та повторного використання інформації.

Очікувані результати: схвалення Кабінетом Міністрів України відповідного законопроекту, подання його Верховній Раді України та супроводження до прийняття.

20. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо визначення порядку оприлюднення в Інтернеті відкритих урядових даних.

Очікувані результати: врегулювання питання щодо оприлюднення в Інтернеті відкритих урядових даних.

Редакційна примітка: Ці два зобов'язання оцінюються разом, оскільки вони стосуються одного питання.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення (зобов'язання № 6); Державне агентство з питань електронного урядування (зобов'язання № 20).

Інші виконавці: Міністерство юстиції, Міністерство регіонального розвитку, Державний комітет статистики, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державне агентство з питань електронного урядування, Програма розвитку ООН, Міжнародний фонд "Відродження", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 6); Міністерство регіонального розвитку, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Державна архівна служба, Національний центр електронного урядування державного підприємства "Держінформресурс", Програма розвитку ООН в Україні, Міжнародний фонд "Відродження", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 20).

"Міста електронного урядування", інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 31 грудня 2015 р. (зобов'язання № 6);

31 травня 2015 р. (зобов'язання № 20).

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
★ 6. Проект закону про відкриті дані				X	X			X				X				X
20. Постанова Уряду про відкриті дані		X			X			X			X				X	

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, З ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, ЯКЕ МАЄ ТРАНСФОРМУЮЧИЙ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ЯКЕ ВИКОНАНО ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.

Що було зроблено?

Обидва зобов'язання спрямовані на розробку законодавчих положень щодо доступу громадськості до інформації, яка знаходиться в органів влади у формі відкритих даних (машиночитаному форматі).

Зобов'язання розробити законопроект про доступ до публічної інформації у формі відкритих даних повністю виконано. Законопроект був розроблений за підтримки ПРООН наприкінці 2014 року. Президент подав законопроект¹ до парламенту у лютому 2015 року, а 9 квітня 2015 року парламент схвалив відповідний закон, який набрав чинності 1 травня 2015 року.

Регулювання доступу до відкритих даних було вперше згадано в Антикорупційній стратегії України на 2014 – 2017 роки, яка була схвалена парламентом 14 жовтня 2014 року². Оскільки Президент направив відповідний законопроект до парламенту, Уряд відмовився від свого наміру розробляти законопроект з цього питання та підтримав ухвалення існуючого.

На початку Уряд планував розробити власний акт щодо відкритих даних, який би охоплював органи виконавчої влади та передбачав доступ до машиночитаних даних у володінні міністерств та інших органів навіть до ухвалення відповідних змін до закону. Проте, оскільки закон було швидко ухвалено, Уряд натомість повинен був розробити підзаконний акт для реалізації нових положень закону про відкриті дані. Робота над відповідною постановою розпочалася у травні 2015 року та завершилася ухваленням акта 21 жовтня 2015 року. Уряд затримав ухвалення постанови, оскільки відповідно до закону вона повинна була бути затверджена упродовж трьох місяців після набрання чинності законом, тобто до 1 серпня 2015 року.

Урядова постанова визначає мінімальний перелік наборів даних (більше 300), які повинні бути оприлюднені різними розпорядниками інформації (не лише тими, що підпорядковані Уряду, але й парламентом, судовою владою, Національним банком тощо) на їхніх веб-сайтах та на державному веб-порталі відкритих даних. Постанова також визначає процедуру такого оприлюднення і вимоги до форматів даних.

Яке це мало значення?

Зобов'язання мали на меті запровадити в законодавство України регулювання питань повторного використання інформації публічного сектора у форматах відкритих даних. Закон про відкриті дані має трансформуючий потенційний вплив, оскільки він встановлює базові законодавчі положення для публічного доступу до наборів відкритих даних, тобто до інформації у машиночитаних форматах, і дозволяє їх вільне повторне використання. Постанова Кабінету Міністрів, що визначає процедури для оприлюднення відкритих даних, також становить важливий крок для реалізації новоухваленого закону.

Крім загального регулювання відкритих даних та їх повторного використання, закон від квітня 2015 року змінив Закон про доступ до публічної інформації та деякі інші закони, передбачивши розкриття у формі відкритих даних конкретної інформації у володінні органів влади: реєстр юридичних осіб, інформація про телерадіокомпанії, які отримали ліцензію, реєстр об'єктів державної власності, містобудівна документація, реєстр громадських об'єднань, інформація про державні закупівлі тощо. Таким чином, закон не лише встановив основні принципи оприлюднення відкритих даних, але й прямо зобов'язав державні органи оприлюднити низку баз даних (реєстрів), які становлять значний суспільний інтерес. Перелік пріоритетних баз даних, які розкриваються за допомогою закону, був визначений у консультаціях з представниками громадськості під час підготовки відповідного законопроекту.

Закон передбачає як пасивний, так і активний доступ до відкритих даних. Будь-яка особа може подати запит про отримання певного набору даних, що наявний в органі влади. Розпорядники також зобов'язані ініціативно (не чекаючи запиту) оприлюднювати інформації у їхньому володінні у форматі відкритих даних на власних веб-сайтах та одночасно подавати її для оприлюднення в центральному депозитарії – державному веб-порталі відкритих даних. Державне агентство з питань електронного урядування повинно підтримувати роботу веб-порталу відкритих даних, що буде розроблений на базі веб-сайту data.gov.ua, створеного громадськими активістами.

Закон запровадив важливі принципи повторного використання відкритих даних, що дозволяють будь-яке наступне використання наборів відкритих даних безоплатно та в будь-яких цілях за умови посилання на джерело інформації. На відміну від багатьох інших країн, український закон дозволяє вільне, безоплатне комерційне використання відкритих даних у володінні суб'єктів владних повноважень. Це повинно сприяти залученню інвестицій та створити новий сектор економіки на основі даних.

Закон також чітко визначив порядок оприлюднення наборів даних, що містять персональні дані фізичних осіб. З метою дотримання права людини на захист персональних даних, закон передбачає, що такі набори даних можуть оприлюднюватися (надаватися на запит) за умови, що виконано принаймні одну з таких умов:

- персональні дані були анонімізовані;
- відповідні суб'єкти даних (тобто фізичні особи) надали згоду на оприлюднення своїх персональних даних;
- оприлюднення конкретного набору даних є обов'язковим відповідно до закону;
- закон забороняє обмеження доступу до певної інформації.

Такий підхід дозволяє оприлюднювати набори даних у форматах відкритих даних, у тому числі персональні дані, коли закон це прямо дозволяє. Прикладом є дані, що становлять суспільний інтерес, стосовно власності на об'єкти нерухомості, декларації про майно і доходи публічних службовців, інформація про осіб, що згадуються у реєстрі юридичних осіб, учасників державних закупівель тощо. Таке регулювання є важливим для забезпечення доступу до інформації суспільного інтересу, де останній переважає міркування захисту персональних даних. Це також важливо в антикорупційних цілях, оскільки така інформація є цінним джерелом для виявлення випадків можливого незаконного збагачення чи конфліктів інтересів.

Щодо регулювання відкритих даних Урядом, первинний план розробляти паралельно два набори положень, як видається, не був обґрунтованим. У разі розробки закону, урядові правила повинні були б спрямовуватися на його практичне втілення, а не пропонувати альтернативне регулювання. Це може вважатися недоліком первинного плану дій. Врешті-решт, швидка розробка та ухвалення згаданого закону змусили Уряд адаптуватися та розробити положення на підставі цього закону. Уряд затвердив відповідну постанову в жовтні 2015 року і вона має дуже важливе значення для впровадження системи розкриття і повторного використання відкритих даних.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує забезпечити невідкладне виконання урядової постанови, яка спрямована на реалізацію Закону про відкриті дані від квітня 2015 року. Дослідник також рекомендує пришвидшити введення в експлуатацію центрального державного веб-порталу відкритих даних, а також включити в наступний план дій ПВУ заходи із забезпечення його належного функціонування і наповнення наборами даних. Уряд повинен також надати координуючу роль у сфері відкритих даних одному з органів виконавчої влади, наприклад, Державному агентству з питань електронного урядування, і забезпечити регулярну оцінку впровадження закону на практиці. Для сприяння кращому виконанню закону, Уряд міг би проводити регулярний аналіз функціонування системи відкритих даних на засіданнях Уряду. Координуючий орган повинен збирати звіти від державних органів і проводити моніторинг дотримання положень закону. Він також повинен надавати методичні рекомендації і настанови розпорядникам щодо проектування їхніх систем документообігу таким чином, щоб відповідати стандартам відкритих даних (наприклад, реалізуючи принцип "відкриті дані за замовчанням"), щодо дотримання передбачених законодавством вимог стосовно оприлюднення відкритих даних і їх надання на запит.

¹ <http://bit.ly/1MwZ63f>.

² <http://bit.ly/1XcMgyv>.

21 | ДОРОЖНЯ КАРТА РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

23 | ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Текст зобов'язання:

21. Розроблення Дорожньої карти розвитку електронної демократії.

Очікувані результати: розроблення пропозицій щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії як засобів, що забезпечать можливість громадян впливати на прийняття державних рішень та контролювати владу.

23. Підготовка та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекту постанови щодо затвердження Порядку роботи з електронними зверненнями громадян.

Очікувані результати: прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

Редакційна примітка: Ці два зобов'язання були об'єднані, оскільки вони містять пов'язані заходи.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Державне агентство з питань електронного урядування.

Інші виконавці: Міністерство регіонального розвитку, Міністерство юстиції, Національний центр електронного урядування державного підприємства “Держінформресурс”, ГО “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, Міжнародний фонд “Відродження”, Програма розвитку ООН в Україні, Асоціація органів місцевого самоврядування “Міста електронного врядування”, ГО “Подільське агентство регіонального розвитку”, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 21); Міністерство регіонального розвитку, Міністерство юстиції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державна архівна служба, Програма розвитку ООН в Україні, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (зобов'язання № 23).

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 30 червня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
21. Дорожня карта розвитку		X			X	X		X							X	
23. Електронні звернення громадян				X		X	X	X		X				X		

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Дорожня карта розвитку електронної демократії

Зобов'язання передбачало розробку пропозицій щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії як засобів, що забезпечать можливість громадян впливати на прийняття державних рішень і контролювати владу.

Уряд повідомив, що зазначені пропозиції були подані до Уряду Державним агентством з питань електронного урядування у травні 2015 року¹, як це було передбачено в очікуваних результатах цього зобов'язання.

Постанова Уряду про електронні звернення громадян

До недавнього часу Закон України “Про звернення громадян” (Закон про звернення) не передбачав можливості й порядку обробки звернень, які подаються за допомогою електронних засобів. Уряд планував заповнити цю прогалину, врегулювавши порядок розгляду електронних звернень у власному нормативному акті. Таким чином планувалося запровадити новий спосіб комунікації громадян з органами влади шляхом подання звернень (скарг, клопотань, пропозицій тощо) за допомогою електронних засобів.

Проте в липні 2015 року парламент схвалив зміни до Закону про звернення, які дозволили подавати звернення з використанням мережі інтернет, засобів електронного зв'язку та запровадили нову особливу форму звернень – електронні петиції (див. опис у розділі про зобов'язання ПВУ № 18).

Уряд поінформував, що Державне агентство з питань електронного урядування створило робочу групу для підготовки порядку роботи з електронними зверненнями відповідно до зобов'язання. Група підготувала проект порядку.

Яке це мало значення?

Дорожня карта розвитку електронної демократії

Назва зобов'язання передбачає розроблення Дорожньої карти електронної демократії, хоча в очікуваних результатах йдеться лише про підготовку “пропозицій щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної демократії”. Якщо перше

є досить амбітним і потенційно трансформуючим завданням, то друге – ні. Це також спричинило непорозуміння під час обговорення урядового звіту самооцінки.

Громадські організації критикували Уряд за намагання перебільшити досягнутий прогрес за цим зобов'язанням, тоді як Уряд відзвітував про досягнення результату, передбаченого в зобов'язанні².

Уряд не провів публічні консультації щодо зазначених пропозицій, які були оприлюднені лише після їх подання на розгляд Уряду. Незрозуміло, яким був результат подання цього документа Урядові. Пропозиції, розроблені Державним агентством з питань електронного урядування, містять визначення електронної демократії, детальний огляд Рекомендації Ради Європи № СМ/Рес(2009)1 щодо електронної демократії, огляд основних інструментів електронної демократії в Україні та пропозиції щодо трьох альтернативних сценаріїв розвитку електронної демократії в Україні.

Постанова Уряду про електронні звернення громадян

Це зобов'язання мало на меті розширити інструменти, доступні громадянам для подання клопотань, скарг чи пропозицій органам влади, а саме дозволити подання звернень не лише в паперовій, але й в електронній формі. Зобов'язання обмежувалося регулюванням на рівні Кабінету Міністрів. Проте, на момент підготовки плану дій ПВУ, це зобов'язання не мало необхідних юридичних підстав, оскільки закон не наділяв Уряд повноваженням затверджувати такий акт і розширювати обсяг відповідного закону, який тоді дозволяв звернення лише в паперовій формі. З цієї ж причини, Уряд не може затвердити згадану в зобов'язанні постанову навіть після ухвалення змін до Закону про звернення, якими було дозволено електронні звернення. Тому, схоже, що це зобов'язання взагалі не має сенсу.

Закон про звернення уповноважує Кабінет Міністрів затвердити порядок ведення діловодства щодо будь-яких звернень громадян (стаття 13 Закону), і такий порядок, власне, був затверджений в 1997 році (з останніми змінами від 2011 року)³. У змінах до Закону щодо електронних звернень від липня 2015 року було доручено Уряду (а також Президенту України і Верховній Раді України) визначити порядок розгляду електронної петиції, адресованої відповідному органу влади (стаття 23-1

Закону про звернення). Цей порядок відрізняється від того, який Уряд планував розробити відповідно до плану дій ПВУ, оскільки він стосується лише Уряду (Кабінету Міністрів України та адресованих йому електронних петицій) і не повинен визначати загальні правила щодо розгляду електронних звернень (чи електронних петицій), які застосовуються до всіх органів влади.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує Уряду вжити заходи для просування механізмів електронної демократії та, на певному етапі, розробити дорожню карту для розвитку електронної демократії – опис конкретних кроків, які слід зробити національним та місцевим органам влади для запровадження елементів електронної демократії в систему урядування в Україні. Дорожня карта може ґрунтуватися на одному із сценаріїв розвитку електронної демократії, що передбачені в розроблених Урядом пропозиціях в рамках цього плану дій ПВУ. Дорожня карта також могла б містити аналіз того, яким чином ІКТ використовуються в Україні для підтримки і покращення демократії, демократичних інституцій та демократичних процесів.

Громадянське суспільство повинне керувати процесом підготовки такої дорожньої карти, що саме по собі може стати експериментом втілення електронної демократії. Уряд повинен сприяти цьому процесу. Важливо також підвищувати обізнаність і інформувати суспільство про концепцію електронної демократії та можливості, які вона надає.

Стосовно електронних звернень, Уряду слід оновити свою інструкцію 1997 року щодо діловодства в частині звернень громадян та затвердити порядок розгляду електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів, як це передбачено Законом про звернення із внесеними змінами.

¹ <http://bit.ly/1jYVTIV>.

² Засідання Координаційної ради ПВУ, 25 вересня 2015 року; Олеся Архипська, ГО "Трансперенсі Інтернешнл Україна", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 17 вересня 2015 року.

³ <http://bit.ly/1Piv4zO>.

22 | ІНІЦІАТИВИ З ВІДКРИТОСТІ БЮДЖЕТУ

Текст зобов'язання:

22. Партнерське впровадження пілотних ініціатив, пов'язаних з наданням інформації про бюджет у відкритій та доступній формі, на національному, обласному та місцевому рівні.

Очікувані результати: створення веб-порталу “Скільки коштує держава?”, впровадження платформи “Відкрите місто” у 15 адміністративно-територіальних одиницях, впровадження не менш як п'яти пілотних ініціатив для підвищення рівня поінформованості громадськості у сфері бюджетування, створення бюджетної інформації, дружньої до користувача.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство фінансів.

Інші виконавці: Міністерство регіонального розвитку, Національний центр електронного урядування державного підприємства “Держінформресурс”, фонд “Східна Європа”, Представництво Європейської Комісії в Україні, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації, органи місцевого самоврядування.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 30 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
22. Ініціативи з відкритості бюджету				X	X		X	X			X					X

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Громадські організації в Україні першими почали впроваджувати ініціативи щодо підготовки і оприлюднення інформації про місцеві бюджети та їх виконання у зручній для користувачів формі. У плані дій ПВУ Уряд вперше взяв зобов'язання підтримати цю роботу і зробити доступною бюджетну інформацію у зручному форматі, у тому числі за допомогою візуалізації даних.

Зобов'язання було успішно виконано і навіть перевершило заплановані результати. У звіті самооцінки Уряд згадав про два досягнення.

По-перше, у лютому 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про відкритість використання

публічних коштів”. Закон вимагає оприлюднення всіх даних стосовно використання публічних коштів на єдиному веб-порталі, у тому числі відображення в реальному часі даних про казначейські транзакції. Це дозволить громадськості стежити за всіма операціями та витратами бюджетів. У вересні 2015 року Уряд затвердив розпорядження, необхідне для створення єдиного веб-порталу використання публічних коштів¹. Уряд також виділив для цього необхідне фінансування. 15 вересня 2015 року Міністерство фінансів, за підтримки ГО та донорів, запустило веб-портал в роботу в тестовому режимі (<http://edata.gov.ua>)².

По-друге, Уряд повідомив, що громадська організація “Центр політичних студій та аналітики”, за підтримки донорів, створила програмне забезпечення для органів місцевого самоврядування, яке доступне на порталі www.openbudget.in.ua. Портал дозволяє створювати інтерактивні візуалізації місцевих бюджетів на основі фінансової та статистичної звітності органів місцевого самоврядування та розміщувати їх на сайтах місцевих рад. Протягом 2015 року до проекту долучилися низка органів місцевого самоврядування³.

Інформація про веб-сайт “відкритих бюджетів” є єдиною у звіті самооцінки, яка стосується безпосередньо виконання зобов’язання, хоча решта завдань, як видається, також були виконані.

Веб-сайт “Ціна держави” (<http://cost.ua>) успішно розпочав свою роботу та підтримується ГО “CASE -Україна” за донорської допомоги. Він надає візуалізовані, доступні дані про доходи і видатки бюджету, бюджетний борг, сплачені податки тощо. Проект зазначає, що його місія полягає у тому, щоб “оживити такі нудні й далекі від людей цифри та дати можливість кожному досконально розібратися, куди йдуть його податки”⁴.

Платформа “Відкрите місто” (<http://opencity.in.ua>) також функціонує і станом на жовтень 2015 року повідомляє про 18 міст, які приєдналися до системи (з більше ніж 30000 повідомленнями на рік і близько 300 вирішеними проблемами на місяць внаслідок скарг громадян). Проект реалізується Фондом “Східна Європа” за підтримки донорів⁵. Платформа дозволяє користувачам повідомляти про проблеми місцевої інфраструктури за допомогою інтерактивних та мобільних інструментів, вказуючи місцезнаходження проблеми. Це дозволяє місцевій адміністрації оперативно отримувати електронні повідомлення про проблеми, які слід вирішити. Платформа також генерує інтерактивну карту міста з позначенням заявлених проблем та інформацією про офіційну реакцію на них.

Представник ГО також згадав про важливу практику затвердження органами місцевого самоврядування спеціальних регламентів, що визначають порядок залучення громадськості до бюджетного процесу і звітування про виконання бюджету⁶.

Яке це мало значення?

Зобов’язання та його очікувані результати, як вони були сформульовані, не передбачали трансформуючих реформ. Вони містили деякі важливі кроки та пілотні проекти. Проте державним органам вдалося перевершити заплановане і розпочати далекосяжну реформу, спрямовану на відкриття всієї інформації про бюджетні транзакції.

Це зобов’язання є прикладом дієвого партнерства між громадянським суспільством та владою як на національному, так і місцевому рівні. Громадські організації в Україні виступили ініціаторами ідеї оприлюднення бюджетної інформації, більше того – щоб це здійснювалося у зручний для користувача спосіб за допомогою візуалізації і пояснення, а не лише шляхом надання великого масиву даних. Органи місцевого самоврядування та державні органи на центральному рівні підтримали це і надали доступ до відповідних даних, а також почали оприлюднювати візуалізовані дані на власних офіційних веб-ресурсах.

Рух за відкритість бюджетів все ще знаходиться на своєму початку; лише деякі місцеві органи влади приєдналися до нього, але тенденція є очевидною і перспективною. Наприклад, Київська міська державна адміністрація запустила власний веб-портал з детальною інформацією про доходи і видатки міського бюджету, у тому числі із деталізацією за кожною установою і департаментом чи іншим суб’єктом, що фінансується з міського бюджету (наприклад, лікарні, школи)⁷. Київська міська державна адміністрація також провела відкриті громадські консультації щодо проекту міського бюджету на 2016 рік з використанням платформи громадського бюджету (www.citizenbudget.com)⁸.

Процес ПВУ в рамках цього зобов’язання також заохотив інновативні інструменти, у тому числі веб-сайти “Ціна держави” та “Відкрите місто”. Перший спрямований на просвіту громадян щодо їхніх податків і яким чином вони витрачаються державою, а другий дозволяє повідомляти в режимі реального часу про місцеві інфраструктурні проблеми відповідні комунальні служби.

Держава пішла далі за первинне зобов’язання. Йдеться про веб-портал використання публічних коштів, який нещодавно розпочав свою роботу на підставі спеціального закону, ухваленого в лютому 2015 року.

Закон про відкритість використання публічних коштів має трансформуючий ефект та вимагає оприлюднення детальної інформації про витрати публічних коштів кожним розпорядником, у тому числі оприлюднення в режимі реального часу транзакцій державного казначейства. Це дуже позитивне досягнення, хоча воно й не було складовою плану дій ПВУ.

Іншим важливим заходом було прийняття змін до Бюджетного кодексу, які передбачають оприлюднення паспортів бюджетних програм у форматі відкритих даних⁹.

Представник ГО відзначив, що Міністерство регіонального розвитку, яке було визначено головним виконавцем за цим зобов'язанням, насправді не має жодного відношення до формулювання і реалізації державної політики у сфері бюджетної прозорості. Головним виконавцем мало б бути Міністерство фінансів¹⁰.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує надалі звузити сферу виконання зобов'язання до конкретних заходів. Прикладами може бути розгортання платформ “відкритий бюджет” та “громадський бюджет” на якнайбільшу кількість міст, забезпечення повноцінного функціонування державного порталу використання публічних коштів. Уряд також міг би заохочувати використання відкритих механізмів консультацій і розкриття бюджетної інформації на місцевому рівні шляхом прив'язки надання бюджетних субсидій з державного бюджету місцевим до реалізації відповідних проектів.

Експерт ГО також рекомендував зосередити майбутні заходи в рамках ПВУ на покращенні місця України в Індексі відкритості бюджету, сприянні якнайширшому використанні громадських бюджетів, забезпеченні оприлюднення фінансових звітів державних і комунальних підприємств, посиленні прозорості використання Україною коштів міжнародної технічної допомоги та регулярному оновленні бази даних проектів технічної допомоги¹¹.

¹ Розпорядження від 14 вересня 2015 року № 911 щодо створення і функціонування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, <http://bit.ly/1KQGltN>; постанова від 14 вересня 2015 року № 694 щодо Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, <http://bit.ly/1hfjBE4>; та постанова від 14 вересня 2015 року № 676 щодо Порядку оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів інформації про платіжні трансакції на єдиному казначейському рахунку, <http://bit.ly/10cw9zf>.

² Див. офіційне повідомлення про запуск порталу: <http://bit.ly/1YucqYM>.

³ Див. посилання на візуалізовані дані бюджетів:

1. Місто Черкаси: <http://bit.ly/1NkfOWk>
2. Місто Львів: <http://bit.ly/1BnCOvW>
3. Місто Івано-Франківськ: <http://bit.ly/1KvBeiE>
4. Місто Тернопіль: <http://bit.ly/1gcC09k>
5. Місто Херсон: <http://bit.ly/1K4GVke>
6. Місто Артемівськ: <http://bit.ly/1MySgKx>
7. Львівська обласна рада: <http://bit.ly/1GEMUMy>
8. Місто Вінниця: <http://bit.ly/1KSm35n>
9. Місто Бердянськ: <http://bit.ly/1NQfd1N>
10. Місто Долина: <http://bit.ly/1LK8i8t>
11. Місто Каховка: <http://bit.ly/1XF0DSV>

⁴ <http://cost.ua/about/>.

⁵ <http://www.eef.org.ua/en>; <http://opencity.in.ua/help#r=UA>.

⁶ Володимир Тарнай, ГО “Центр політичних студій та аналітики”, інтерв'ю з дослідником МНЗ. Приклади таких бюджетних регламентів, надані експертом: місто Хмельник, <http://bit.ly/1MYSYd>; місто Лебедин <http://bit.ly/1ZQWgQ8>; місто Ромни, <http://bit.ly/1LxWZH>; місто Охтирка, <http://bit.ly/1W2eyyF>.

⁷ <http://bit.ly/1iR6Xkl>, <http://new.kievcity.gov.ua>.

⁸ <https://budget.kievcity.gov.ua>.

⁹ Закон від 9 квітня 2015 року, <http://bit.ly/1Nkfx5Q>.

¹⁰ Володимир Тарнай, ГО “Центр політичних студій та аналітики”, інтерв'ю з дослідником МНЗ.

¹¹ Володимир Тарнай, ГО “Центр політичних студій та аналітики”, інтерв'ю з дослідником МНЗ.

24 | НАВЧАННЯ З ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Текст зобов'язання:

24. Проведення національної інформаційно-просвітницької кампанії “Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування”.

Очікувані результати: розроблення дистанційного курсу “Основи е-урядування” та проведення навчання для представників районних та селищних рад.

Головна інституція, відповідальна за виконання: Міністерство культури.

Інші виконавці: Міністерство регіонального розвитку, Національний центр електронного урядування державного підприємства “Держінформресурс”, програма “Бібліоміст”, Українська бібліотечна асоціація, інші невизначені інститути громадянського суспільства та міжнародні організації.

Дата початку: Не визначено.

Термін виконання: 30 грудня 2015 р.

ОГЛЯД ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	КОНКРЕТНІСТЬ				ВІДПОВІДНІСТЬ ЦІННОСТЯМ ПВУ				ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТАН ВИКОНАННЯ			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Громадська участь	Підзвітність	Тех. та інновації для прозорості й підзвітності	Жодного	Незначний	Помірний	Трансформуючий	Не розпочато	Обмежене	Значне	Повне
24. Навчання з електронного урядування для місцевої влади			X		Незрозуміла					X						X

ЩО БУЛО ЗРОБЛЕНО?

Уряд повідомив у своєму звіті, що Міністерство культури розробило курс дистанційного навчання “Основи е-урядування”, який був розповсюджений на CD-ROM в усі обласні та районні бібліотеки, а також в місцеві державні адміністрації для використання у місцевих тренінгах з питань е-урядування. Курс також було розміщено у вільному доступі на порталі Української бібліотечної асоціації.

Крім того, міністерство провело 303 тренінги для більше ніж 2300 учасників. Також було створено три місцеві “онлайн-портали з використання сервісів електронного урядування” (у Шепетівці, Димитрові, Луцьку).

Яке це мало значення?

У плані дій ПВУ 2012 року містилося схоже завдання під назвою “Публічні бібліотеки – мости до електронного урядування”. Нове зобов'язання визначає серед очікуваних результатів розроблення дистанційного курсу “Основи е-урядування” та проведення навчання для представників районних та селищних рад.

Заходи в рамках зобов'язання не містили власне “національної інформаційно-просвітницької кампанії” про те, яким чином публічні бібліотеки можуть сприяти електронному урядуванню.

Через обмежений характер заходів, вплив зобов'язання можна оцінити як незначний; воно не становило значного кроку.

Із звіту Уряду випливає, що зобов'язання було виконано. Експерт ГО підтвердила повне виконання¹.

Наступні кроки

Майбутні тренінги для посадових осіб місцевих органів влади могло б охоплювати не лише інструменти е-урядування, але й конкретні поради, як їх використовувати з метою просування цінностей ПВУ.

¹ Олеса Архипська, ГО "Трансперенсі Інтернешл Україна", інтерв'ю з дослідником МНЗ, 17 вересня 2015 року.

V | ПРОЦЕС: САМООЦІНЮВАННЯ

Уряд подав звіт самооцінки вчасно після двотижневого періоду консультацій. Консультації передбачали обговорення у робочих групах та подання письмових коментарів заінтересованими особами. Звіт включав основні елементи звітів самооцінки, але не містив достатньої інформації щодо низки зобов'язань. Звіт містить окремий розділ, у якому пояснено, яким чином було враховано попередні рекомендації Механізму незалежного звітування.

Контрольний перелік запитань

Чи було оприлюднено щорічний звіт щодо ходу реалізації?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи було це зроблено згідно з графіком? (До 30 вересня для більшості країн, 30 березня для країн Когорти 1)	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи доступний звіт офіційною мовою?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи доступний звіт англійською мовою?	<input type="checkbox"/> Так <input checked="" type="checkbox"/> Ні
Чи передбачив Уряд двотижневий період для публічних консультацій щодо проекту звіту самооцінки?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи було отримано коментарі від громадськості?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи розміщено звіт на порталі ПВУ?	<input type="checkbox"/> Так <input checked="" type="checkbox"/> Ні
Чи містив звіт самооцінки розділ про консультації під час розробки плану дій?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи містив звіт самооцінки розділ про консультації під час виконання плану дій?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи містив звіт самооцінки опис періоду публічних консультацій під час підготовки звіту самооцінки?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи охоплює звіт всі зобов'язання?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи оцінює звіт стан виконання кожного із зобов'язань відповідно до графіка та етапів, визначених у плані дій?	<input checked="" type="checkbox"/> Так <input type="checkbox"/> Ні
Чи містить звіт відповіді на головні рекомендації МНЗ (лише для звітів, починаючи з 2015 року)?	<input type="checkbox"/> Так <input checked="" type="checkbox"/> Ні

Резюме основної інформації

Якість періоду публічних консультацій. Уряд оприлюднив звіт самооцінки 9 вересня 2015 року¹ із запрошенням надсилати коментарі упродовж двох тижнів. Робочі групи, які були створені Координаційною радою з питань реалізації ПВУ для п'яти розділів плану дій, провели свої засідання (по одному засіданню кожної групи) до засідання Координаційної ради 25 вересня 2015 року. Робочі групи включали представників громадськості (представник громадськості є також співголовою в кожній з груп) і провели обговорення проекту звіту самооцінки. Громадські організації також подали низку письмових коментарів до звіту; окремі частини звіту були також оприлюднені на сайті соціальної мережі "Facebook". Фінальне обговорення було проведено 25 вересня 2015 року під час засідання Координаційної ради ПВУ². Учасники підняли кілька проблем, пов'язаних із змістом звіту. Остаточний текст звіту був оприлюднений 28 вересня 2015 року. Загалом Уряд провів широкі консультації щодо тексту звіту самооцінки і вніс зміни до звіту з урахуванням громадського обговорення.

Якість звіту самооцінки. Звіт самооцінки охоплює всі питання, які вимагаються методологією, у тому числі огляд консультацій під час підготовки та виконання плану дій ПВУ, стислий опис громадського обговорення під час підготовки звіту самооцінки. Він також охоплює всі зобов'язання, використовуючи рекомендований ПВУ формат. Проте частина звіту, де описується досягнений прогрес за кожним із зобов'язанням, є занадто короткою. Для багатьох зобов'язань інформація про їх виконання є недостатньою і не дозволяє зробити висновки щодо реального стану реалізації. У деяких зобов'язаннях відсутня важлива інформація або надана інформація стосується заходів, які прямо не відносяться до зобов'язання.

Реакція на попередні рекомендації звіту МНЗ

У попередньому звіті МНЗ було зроблено низку рекомендацій щодо майбутнього національного плану дій в рамках ПВУ.

У частині залучення представників громадськості до формування політики, у звіті рекомендувалося створити нові механізми взаємодії з громадянським суспільством.

У поточний план дій було включено зобов'язання щодо розробки проекту закону про участь громадськості у процесі прийняття владних рішень, який в ході реалізації плану дій перетворився на законопроект про консультації з громадськістю.

Щодо доступу до інформації, попередній звіт МНЗ рекомендував зосередити увагу на відкритті державних реєстрів та ухваленні законопроектів № 0947, який у той час знаходився на розгляді парламенту. Чинний план дій не містив заходів щодо відкриття доступу до державних реєстрів (наприклад, земельного кадастру та реєстру прав на нерухоме майно), хоча на практиці у цій сфері був досягнутий значний прогрес. Законопроект № 0947, який змінював більше 50 законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність до нового Закону про доступ до публічної інформації, був насправді ухвалений у квітні 2014 року, тобто до завершення роботи над новим планом дій ПВУ.

У сфері боротьби проти корупції, попередній звіт МНЗ рекомендував забезпечити доступ до майнових декларацій публічних службовців високого рівня, зокрема шляхом створення електронної бази даних таких декларацій. Таке зобов'язання було включено до поточного плану дій ПВУ.

У сфері реформування адміністративних послуг, попередній звіт МНЗ рекомендував перетворити єдиний державний портал адміністративних послуг на засіб надання реальних адміністративних послуг та затвердити перелік послуг, що надаються центрами надання адміністративних послуг. Уряд не виконав першу частину рекомендації; у чинному плані дій було повторено зобов'язання з минулого плану дій щодо лише статичного доступу до інформації про адміністративні послуги на веб-порталі. Щодо другої частини рекомендації, вона була виконана ще до затвердження плану дій.

У сфері електронного урядування, попередній звіт МНЗ рекомендував запровадити механізм обміну даними між різними державними реєстрами. Ця пропозиція не була включена в новий план дій (хоча Уряд і досяг певного прогресу в цьому відношенні на практиці, а саме Державне агентство з питань електронного урядування розробило проект нормативного акта та технічні вимоги щодо міжвідомчого обміну електронними даними).

Загалом існуючий план дій ПВУ відображає приблизно половину попередніх рекомендацій МНЗ.

¹ <http://bit.ly/1O5U7ME>.

² Звіт про засідання доступний тут: <http://bit.ly/1Lt0GFp>.

VI | НАЦІОНАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

Останні два роки в Україні були відзначені бурхливими подіями. Взимку 2013 – 2014 років клептократичний режим колишнього президента Віктора Януковича був повалений народними протестами, які отримали назву “Революція гідності” або “Євромайдан”. Масова корупція, порушення прав людини і жорстокість міліції, які, як стверджується, здійснювалися за наказом президента Януковича і його найближчого оточення, призвели до того, що спочатку мирні акції протесту, які почалися в листопаді 2013 року, переросли в народне повстання і повалення адміністрації Януковича наприкінці лютого 2014 року. Під час цих подій в Києві більше 100 протестуючих були вбиті правоохоронними органами. Сам Віктор Янукович і багато з його поплічників втекли до Росії або в інші країни, тоді як в Україні щодо них було розпочато кримінальне переслідування за численні тяжкі злочини¹.

Дострокові вибори народних депутатів і Президента відбулися в 2014 році, було сформовано новий склад Уряду. Парламент вніс зміни до Конституції України в лютому 2014, змістивши баланс повноважень на свою користь. Нова, пост-Майданна державна адміністрація зобов'язалася провести радикальні реформи, у тому числі викоринити корупцію, посилити підзвітність та прозорість, забезпечити краще надання публічних послуг і децентралізувати владу на місцевий рівень.

Тим часом, у березні – квітні 2014 року, Російська Федерація незаконно анексувала частину території України² і спровокувала військовий конфлікт у східній Україні, який продовжується дотепер і призвів до тисяч людських жертв, у тому числі багатьох серед цивільного населення³, а також до появи близько одного мільйона внутрішньо переміщених осіб і біженців⁴. Це також вплинуло на темпи проведення реформ.

Незважаючи на серйозні виклики суверенітету та економічному розвитку країни, було реалізовано цілу низку законодавчих реформ. Багато з них просували цінності ПВУ і охоплювалися планом дій ПВУ, як описано в цьому звіті. Тим не менш, чимало спостерігачів вважають, що ці процеси ще не спричинили відчутних результатів на практиці⁵. Суспільна довіра до владних інституцій залишається низькою, тоді як сприйняття корупції – дуже високим⁶.

Процес ПВУ

Громадські представники висловили занепокоєність через брак справжньої політичної відданості процесу ПВУ з боку державних органів. В останні роки державні органи

взяли на себе багато різних обов'язків і зобов'язань, у тому числі перед своїми міжнародними партнерами. Часто такі зобов'язання прямо пов'язані з фінансуванням, яке надається Уряду. Крім того, Україна приєдналася до ПВУ ще під час правління режиму Януковича і це впливає на рівень сприйняття ініціативи державними органами, сформованими після Євромайдану.

Управлінню процесу ПВУ на національному рівні бракує політичного лідерства з боку Уряду. Управління ПВУ є формальним обов'язком, що покладається на одного з керівників Кабінету Міністрів, який часто не має достатнього часу або інтересу для того, щоб вкладати значні зусилля в реалізацію ініціативи.

Крім того, існує брак лідерства в реалізації різних частин плану дій, а іноді навіть має місце несприйняття заходів саме з боку державних органів, яким належить їх виконувати. Наприклад, Міністерство фінансів виявилось відповідальним за декілька заходів у розділі про розвиток громадянського суспільства, але де-факто це міністерство відмовилося їх виконувати. Погане лідерство було також відзначено стосовно Міністерства економіки та Державного агентства з електронного урядування, кожне з яких є відповідальним за цілі розділи плану дій. Хоча план дій покладає формальну відповідальність за кожен захід на конкретний державний орган, цього виявилось недостатньо, щоб забезпечити справжню відданість і прихильність процесу ПВУ. Це можна виправити, наприклад, шляхом закріплення блоків зобов'язань за конкретними органами та забезпечення їх кращої участі в складанні і просуванні заходів протягом усього циклу плану дій.

План дій ПВУ

Національний план дій ПВУ в Україні охоплює широке коло питань з різним рівнем складності і широти. Хоча він охоплює всі основні цінності ПВУ, цьому плану дій бракує чіткого фокусу. Крім того, багато заходів, передбачених в ньому, продубльовані в інших офіційних планах дій. Тому, навіть коли зобов'язання в рамках ПВУ виконуються, відсутнє посилання на ПВУ або визнання його. Це впливає на реалізацію ініціативи ПВУ в цілому.

План дій ПВУ відобразив багато питань, які є актуальними для країни. План дій був широким і охопив більшість заходів, включених до порядку денного реформ, що реалізуються владою і громадянським суспільством в Україні з 2014 року. Він охопив питання нового законодавства про відкриті дані, запровадження електронних петицій, створення наглядового механізму для доступу до інформації, нову електронну систему розкриття активів для публічних службовців, делегування повноважень з надання адміністративних послуг на місцевий рівень, врегулювання адміністративної процедури, підтримав рух за відкритість бюджетної інформації і сприяв розкриттю архівів репресивних органів радянських часів. Тим не менше, в плані дій відсутні кілька сфер, які стосуються цінностей ПВУ та в яких були досягнені значні або проривні результати протягом останніх двох років.

По-перше, у плані дій відсутні заходи щодо запровадження або розширення доступу громадськості до реєстрів власності. У 2014 – 2015 рр. парламент прийняв кілька груп змін до законів, щоб відкрити державний реєстр прав на нерухоме майно, земельний кадастр, реєстр транспортних засобів та реєстр юридичних осіб, що включає інформацію про бенефіціарних власників компаній. Ці зміни справили великий вплив на рівень доступу до інформації, відкритості та підзвітності в країні. Ці далекосяжні зміни дозволили широкий доступ будь-якої особи до інформації про майнові права на різні об'єкти, що допомагає виявити корупцію, конфлікти інтересів і необґрунтоване багатство публічних службовців, а також забезпечує захист права власності і запобігає їх порушенню.

По-друге, ще одна область, де план дій не є оптимальним, це електронне урядування. Останнім часом електронне урядування було одним з пріоритетних питань розвитку країни; воно матиме наскрізний вплив на різні галузі і види діяльності. План дій включив лише питання

електронної аутентифікації, але не відобразив інших питань, у тому числі механізмів електронної взаємодії між державними органами, як це було рекомендовано в попередньому звіті МНЗ. Зобов'язання розробити пропозиції щодо майбутньої можливої роботи стосовно концепції електронної демократії не було амбітним і зустрівало неохвалення з боку громадських активістів під час його реалізації.

По-третє, у сфері боротьби проти корупції, план дій не згадав реформу політичних фінансів, яка була розпочата в 2014 році і пройшла важливу віху, коли в жовтні 2015 року парламент України прийняв закон, що кардинально змінює правила фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Зокрема, було запроваджено пряме державне фінансування політичних партій.

По-четверте, план дій також не охопив питання прозорості власності на засоби масової інформації, що дуже важливо для свободи вираження думок і демократичного контролю за публічною владою, зокрема, для викриття корупції та правопорушень. У цій сфері парламент ухвалив важливий закон про прозорість медіа-власності у вересні 2015 року⁷.

Нарешті, одним з основних напрямків, який відсутній у плані дій, є державні закупівлі. Тут Міністерство економіки, у дієвому партнерстві і співпраці з громадянським суспільством і приватним сектором, запровадило нові електронні інструменти для забезпечення більшої прозорості й підзвітності. Міністерство запустило і поширило на низку державних установ ІТ платформу з відкритим вихідним кодом «ProzorGO» для проведення допорогових низьковитратних державних закупівель (<http://prozorGO.org>). Система дозволяє різним комерційним аукціонним майданчикам приєднуватися до платформи, забезпечує прозорість і простоту процесу, знижує ризики корупції і змов під час закупівель. Платформу було запущено в лютому 2015 року, вона вже стала успішним прикладом використання ІТ-рішень для посилення підзвітності та прозорості в державному секторі.

У цілому, хоча план дій не повинен охоплювати всі заходи по реалізації реформ в країні, що мають відношення до цінностей ПВУ, у наступному плані дій було б корисно краще визначити пріоритети і включити в нього зобов'язання, у яких можна досягнути значних результатів за кожною із цінностей ПВУ.

Пріоритети заінтересованих сторін

До процесу ПВУ було залучено багато різних заінтересованих осіб. Вони брали активну участь в підготовці плану дій та великою мірою вплинули на його остаточний зміст. Різні громадські представники були відповідальними за різні частини плану дій і більшість з них надалі активно залучалися до виконання відповідних заходів.

Низка зобов'язань отримали велику увагу з боку заінтересованих сторін. Наприклад, прийняття законодавства про відкриті дані, дотримання стандартів ІПВГ, розкриття містобудівної документації, створення механізму громадського нагляду за великими інфраструктурними проектами, вдосконалення положень закону щодо доступу до інформації, запровадження електронних петицій і покращення доступу до інформації про бюджет.

З цих зобов'язань найбільшу увагу отримали, мабуть, заходи стосовно електронних петицій, відкритих даних та відкриття бюджетної інформації. Вони були також серед сфер, де Україна досягла значного прогресу. У квітні 2015 року парламент ухвалив закон, що ввів поняття відкритих даних і встановив базові вимоги до їх опублікування органами влади. У жовтні 2015 уряд затвердив правила для реалізації цих змін до закону і створення інфраструктури відкритих даних в країні. Це матиме трансформуючий вплив на підзвітність влади, відкритий доступ до інформації та економічний розвиток в Україні. Тим не менше, громадянському суспільству та бізнес-сектору потрібен буде час, щоб почати використовувати нові наявні дані і отримувати з них додану вартість.

Аналогічний прогрес був досягнутий в області бюджетної прозорості. Парламент ухвалив далекосяжний і амбітний закон, що вимагає розкриття онлайн публічних витрат і усіх казначейських операцій. Законопроект був розроблений представниками громадянського суспільства і вже був частково реалізований Урядом, забезпечуючи доступ до великого обсягу інформації та полегшуючи громадський контроль за використанням публічних коштів. Хоча закон, прийнятий у лютому 2015 року, не згадується серед заходів плану дій ПВУ, він узгоджується із зобов'язанням стосовно реалізації ініціатив відкритості бюджету у співпраці з громадянським суспільством.

План дій також підтримав введення важливого інструменту електронної демократії—електронних

петицій. Він прямо не згадував про електронні петиції як форму колективних звернень певної кількості людей, але сприяв прийняттю відповідних змін до Закону про звернення громадян.

У випадку електронних петицій і відкритості бюджету, виконання плану дій, фактично, перевищило очікувані результати, як вони були спочатку сформульовані.

Заінтересовані особи згадали такі пріоритети при розробці наступного плану дій:

- сприяння подальшому розкриттю різноманітних державних реєстрів за допомогою онлайн доступу, забезпечення їх інтеграції і електронної взаємодії з метою надання публічних послуг і реалізації механізмів підзвітності; створення інфраструктури відкритих даних;
- розширення платформи електронних закупівель на всі закупівельні організації і всі етапи циклу публічних закупівель;
- продовження децентралізації і впорядкування адміністративних послуг;
- підготовка і затвердження дорожньої карти розвитку електронної демократії в Україні;
- просування антикорупційних стандартів і процедур відповідності (комплаенс) у бізнес-секторі;
- поширення процесу ПВУ на інші гілки влади, такі як сектор юстиції, у тому числі судову владу.

Обсяг плану дій стосовно національного контексту

Український план дій та його зобов'язання загалом відображали цінності ПВУ щодо прозорості, підзвітності та громадської участі, як вони сформульовані в Декларації принципів і Статуті ПВУ. Наступний план дій був би ефективнішим, якби він зосереджувався на декількох пріоритетних зобов'язаннях і передбачав докладний план їх реалізації. Такі зобов'язання могли б стосуватися, наприклад, питань повного введення в дію системи електронного декларування та перевірки декларацій активів публічних службовців, забезпечення схвалення антикорупційних планів дій серед значної кількості державних органів на основі оцінки корупційних ризиків, створення системи відкритих даних і переведення всього циклу публічних закупівель на електронну платформу.

¹ Організація економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), “Антикорупційні реформи в Україні” (ОЕСР, березень 2015 року), сторінки 10-11, <http://bit.ly/2042hJx>.

² Див., наприклад, Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН № 68/262, ухвалену 27 березня 2014 року, <http://bit.ly/1BPFWQ9>, та документи ЄС: <http://bit.ly/19wwzP3>.

³ Див., серед іншого: Висновки Ради ЄС, 29 січня 2015 року, <http://bit.ly/1OdPcqq>.

⁴ <http://bit.ly/1s7iaLR>.

⁵ Див., наприклад, “Індекс економічної свободи 2015 року”, *Heritage Foundation*, <http://heritage.org/1S1S8ra>. “Прозахідно налаштовані українці сподівалися, що їхня революція Євромайдану 2014 року зруйнує олігархічну політику та глибоко вкорінений непомізм, що дозволяв власникам бізнесу накопичувати багатство шляхом експлуатації свого доступу до тих, хто знаходиться при владі, а не за допомогою ефективного управління, але ця корупційна система все ще зберігається значною мірою при Президенті Порошенку. Судова влада залишається слабкою, а контракти погано виконуються”.

⁶ Див., серед іншого: опитування щодо ставлення громадян до прогресу реформ в Україні, Фонд “Демократичні ініціативи”, 2015, <http://bit.ly/1MzPEws>; опитування щодо суспільної довіри до інституцій, Фонд “Демократичні ініціативи”, Центр Разумкова, 2015, <http://bit.ly/1SWdJ54>; опитування щодо сприйняття корупції: Міжнародний Республіканський Інститут, 2015, <http://bit.ly/1KINbZH>, та TI-Україна, 2015, <http://corruption-index.org.ua>.

⁷ Див. текст Закону: <http://bit.ly/1NjC18E>.

VII | ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наскрізні рекомендації¹

Реалізація ПВУ

- Для того, щоб забезпечити відчуття “власності” процесу ПВУ в Україні на найвищому рівні, державним органам слід підтвердити відданість процесу ПВУ на найвищому політичному рівні.
- Для кращої популяризації ПВУ та його зобов'язань, Уряд міг би видавати заяви про прогрес, досягнений за кожним із зобов'язань, ясно вказуючи на їх зв'язок з процесом ПВУ.
- Для підвищення рівня лідерства в ініціативі із свого боку, Уряд міг би покласти координуючу роль на службу Прем'єр-міністра, збирати та розглядати на засіданні Кабінету Міністрів звіти від багатостороннього координаційного механізму заінтересованих осіб, включаючи інформацію як від державних органів, так і від громадянського суспільства.
- Уряду слід забезпечити відчуття “власності” і краще лідерство у виконанні плану дій з боку відповідальних за виконання міністерств та інших органів. Уряд міг би забезпечити ефективну співпрацю з громадянським суспільством під час реалізації кожного із зобов'язань.

Механізм багатосторонніх консультацій заінтересованих осіб

- Уряд міг би реформувати координаційний механізм шляхом кращого оперативного управління ініціативою. Цього можна досягнути створенням органу управління, що відповідав би за координацію між засіданнями загальної Координаційної ради, а також тематичних робочих груп для кількох зобов'язань. Такі органи повинні складатися з представників усіх заінтересованих осіб у процесі ПВУ.
- Для посилення залучення громадськості Уряд міг би розділити відповідальність за управління ініціативою з представниками громадянського суспільства.

Для цього Уряд міг би призначити співголів від громадськості в кожному робочому органі або органі управління, що залучені до процесу. Загально визнано, що громадянське суспільство було рушійною силою реформ в останні два роки, і це вимагає надання більшої ролі громадськості в процесі.

- У процесі багатосторонніх консультацій заінтересованих осіб не бере участь бізнес. Уряду слід залучити бізнес-асоціації та інших представників приватного сектора до процесу ПВУ в якості партнерів.

Охоплення плану дій

Уряду рекомендується звузити і визначити пріоритетні зобов'язання, що будуть включені в наступний план дій. Для кожного розділу план дій міг би включати одне-два ключових зобов'язання і передбачати стислу дорожню карту їх виконання. Це могли би бути зобов'язання, що є найбільш трансформуючими, визначені у консультаціях із заінтересованими сторонами і такі, що вимагають партнерства з громадянським суспільством для реалізації.

ГОЛОВНІ “SMART”-РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підтвердити участь в ПВУ на найвищому політичному рівні шляхом оновлення відданості процесу ПВУ на найвищому політичному рівні, кращої популяризації ПВУ та його зобов'язань.

2. Забезпечити ефективну співпрацю з громадянським суспільством під час реалізації кожного із зобов'язань та залучити представників приватного сектора до процесу ПВУ.

3. Реформувати координаційний механізм в рамках ПВУ шляхом кращого оперативного управління ініціативою та розділення відповідальності за управління ініціативою з представниками громадянського суспільства. Забезпечити відчуття “власності” з боку органів-виконавців за допомогою формального процесу координації та співпраці.

4. Звужити сферу охоплення плану дій та визначити пріоритетні зобов'язання в наступному плані дій. У кожному розділі план дій міг би містити одне чи два амбітних зобов'язання та передбачати стислу дорожню карту їх реалізації. Це могли би бути зобов'язання, що мають найбільш трансформуючий вплив та вимагають чіткого партнерства з громадянським суспільством.

5. Зосередити увагу на амбітних та реалістичних пріоритетах, таких як введення в дію системи електронного подання та перевірки декларацій публічних службовців, подальше розкриття та інтеграція різноманітних державних реєстрів за допомогою доступу онлайн та у формі відкритих даних, переведення всього циклу публічних закупівель на електронну платформу, розроблення дорожньої карти електронної демократії в Україні.

¹ Рекомендації ґрунтуються на консультаціях із заінтересованими особами, які провів дослідник МНЗ або в яких він брав участь, а саме інтерв'ю з Олесею Архипською, Олексієм Хмарою, Максимом Лацибою, Іваном Пресняковим, обговорення під час засідань Координаційної ради ПВУ та багатосторонніх консультацій, організованих у червні 2015 року ТІ-Україна та ПРООН.

VIII | МЕТОДОЛОГІЯ І ДЖЕРЕЛА

Додатково до урядового звіту самооцінки проводиться незалежна оцінка МНЗ, яку готують авторитетні дослідники з питань урядування, як правило, з відповідної країни-учасниці ПВУ.

Ці експерти використовують стандартний опитувальник і методологію підготовки незалежного звіту оцінки¹, що ґрунтується на поєднанні проведення інтерв'ю з місцевими заінтересованими сторонами і “кабінетного” аналізу. Після цього звіт розглядається невеликою Групою незалежних експертів (які призначаються Постійним комітетом ПВУ) для експертного контролю з метою забезпечення найвищих стандартів проведення дослідження.

Аналіз прогресу у виконанні планів дій ПВУ – це поєднання інтерв'ю, кабінетного аналізу і обговорень на зустрічах недержавних заінтересованих сторін. Звіт МНЗ ґрунтується на висновках урядового звіту самооцінки та будь-якій іншій оцінці прогресу, що проводиться громадськістю, приватним сектором або міжнародними організаціями.

Місцевий дослідник проводить зустрічі заінтересованих сторін для того, щоб забезпечити точне відображення подій. З огляду на бюджетні та календарні обмеження, МНЗ не може провести консультації з усіма заінтересованими особами. Відтак, МНЗ прагне досягнути методологічної прозорості і тому, коли це можливо, робить публічним процес залучення заінтересованих сторін у дослідження (описується далі в цьому розділі). Якщо національний контекст вимагає анонімності джерел інформації (державних чи недержавних), МНЗ залишає за собою можливість захищати анонімність джерел. Крім того, через природні обмеження процесу, МНЗ заохочує надання коментарів до публічних проектів кожного національного документа, що готується в рамках ПВУ.

Інтерв'ю і фокус групи

Дослідник МНЗ провів інтерв'ю особисто та за допомогою засобів зв'язку з низкою заінтересованих сторін (згадані по тексту звіту). У підготовці звіту було використано результати двох консультацій заінтересованих сторін.

По-перше, у червні 2015 року Transparency International-Україна та Програма розвитку ООН (ПРООН) організували національне обговорення для аналізу прогресу у виконанні плану дій ПВУ і збору думок заінтересованих

осіб щодо його покращення. В заході взяли участь більше 100 учасників, у тому числі представники громадянського суспільства з регіонів України, представники державних органів та міжнародних організацій².

По-друге, у вересні 2015 року Уряд організував зсідання Координаційної ради ПВУ, в якому взяли участь більше 30 учасників, що представляли різні заінтересовані сторони, у тому числі публічні службовці, громадські представники та міжнародні організації. Учасники обговорили звіт самооцінки Уряду та виконання ПВУ в Україні загалом.

Оскільки Координаційна рада та засідання робочих груп, які йому передували, стали місцем для обміну думок заінтересованих осіб щодо виконання ПВУ, окремі консультації не проводилися.

Про Механізм незалежного звітування

МНЗ є ключовим засобом, за допомогою якого держава, громадянське суспільство та приватний сектор відстежують процес підготовки та виконання планів дій ПВУ кожні два роки. Підготовка методології дослідження і контроль якості забезпечуються Групою незалежних експертів, яка складається з експертів з питань прозорості, громадської участі, підзвітності і методів дослідження соціальних наук.

Група незалежних експертів зараз складається з таких експертів:

Яміні Айяар (Yamini Aiyar),
Деббі Будлендер (Debbie Budlender),
Хезел Фейгенблатт (Hazel Feigenblatt),
Джонатан Фокс (Jonathan Fox),
Хіллі Гінсберг (Hille Hinsberg),
Анурада Джоші (Anuradha Joshi),
Ліліан Клаус (Liliane Klaus),
Розмері МакҐі (Rosemary McGee),
Жерардо Мунк (Gerardo Munck),
Ернесто Веласко (Ernesto Velasco).

Невеликий штат працівників у Вашингтоні, округ Колумбія, США, у тісній співпраці з національним дослідником, забезпечує підготовку звіту відповідно до процедур МНЗ. Запитання та коментарі щодо цього звіту можна направляти на адресу irm@opengovpartnership.org.

Скорочення

БГЗО	Багатостороння група заінтересованих осіб
ГО	громадська організація
ГРЕКО	Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO)
ДСК	“Для службового користування”
ЄС	Європейський Союз
ІКТ	інформаційно-комунікаційні технології
ІПВГ	Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI)
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МНЗ	Механізм незалежного звітування
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НДО	недержавна організація
ОБСЕ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОГС	організації громадянського суспільства
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПВУ	Партнерство “Відкритий Уряд”
ПРООН	Програма розвитку ООН
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

¹ Повний опис методології дослідження можна знайти в Посібнику процедур МНЗ: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

² Див. звіти про цей захід: <http://bit.ly/1cXUCI2>, <http://bit.ly/1PZaZVO>.

IX | ДОДАТОК. КРИТЕРІЇ ДЛЯ УЧАСТІ В ІНІЦІАТИВІ ПВУ

У вересні 2012 року ПВУ вирішило заохочувати країни-учасниці до ухвалення амбітних зобов'язань по відношенню до їхніх показників за критеріями участі країни в ПВУ.

Критерії	2011	Зараз	Зміни	Пояснення
Бюджетна прозорість ²	4	4	Без змін	4 = Проект бюджету та звіт аудиту оприлюднюються 2 = Оприлюднюється один із двох 0 = Жоден документ не оприлюднюється
Доступ до інформації ³	4	4	Без змін	4 = Закон про доступ до інформації 3 = Положення в Конституції щодо доступу до інформації 1 = Проект закону про доступ до інформації 0 = Відсутній закон
Майнові декларації ⁴	3	2	↓	4 = Закон про майнові декларації, дані оприлюднюються 2 = Закон про майнові декларації, дані не оприлюднюються 0 = Відсутній закон
Громадська участь (Чистий бал)	4 (7.94) ⁵	3 (6.76) ⁶	↓	Чистий бал за Рейтингом EIU громадської участі: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Загалом / з можливих (%)	15/16 (94%)	13/16 (81%)	↓	75% від можливих балів для досягнення мінімальної відповідності

Секретаріат ПВУ щорічно складає критерії участі (мінімальні показники для вступу країни до ініціативи). Ці показники представлені нижче¹. Якщо необхідно, у звіті МНЗ буде згадано прогрес чи регрес за конкретними показниками у розділі про національний контекст.

¹ Див. додаткову інформацію <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Див. додаткову інформацію у таблиці 1: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Для актуальних оцінок див. <http://www.obstracker.org/>.

³ Використовуються два набори даних: "Конституційні положення" (<http://www.right2info.org/constitutional-protections>) та "Закон і проекти законів" (<http://www.right2info.org/access-to-information-laws>).

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians" (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1c1okuf>; Новіші дані див. <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. У 2014 році Постійний комітет ПВУ вніс зміни до оцінки показника майнових декларацій. Наявність закону та де факто публічний доступ до інформації замінили попередні показники розкриття інформації про політиків та вищих посадових осіб. Для додаткової інформації див. пояснення щодо критеріїв відповідності 2014 року <http://bit.ly/1EjL4Y>.

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM