

Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки

Дмитро Хуткий, незалежний дослідник

Зміст

Резюме: Україна	2
I. Вступ	10
II. Контекст	12
III. Керівництво та багатосторонній процес	18
IV. Зобов'язання	27
1. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг	30
2. Запровадити адміністративні послуги	35
3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій	41
4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації	46
5. Вдосконалити систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників	50
6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва	54
7. Запустити онлайн-систему “Прозорий бюджет”	58
✪8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель	60
✪9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей	64
10. Запровадити громадський контроль стану довкілля	68
11. Створити систему “Community policing”	72
12. Розробити законопроект про публічні консультації	76
13. Розробити дорожню карту е-демократії	79
V. Загальні рекомендації	82
VI. Методологія та джерела	85
VII. Критерії для участі в ініціативі ПВУ	87

Резюме: Україна

Механізм незалежного звітування (МНЗ): проміжний звіт за 2016–2018 роки

Третій національний план дій охоплює основні теми, пріоритетні для України, включно з передовими зобов'язаннями щодо прозорості публічних закупівель, оприлюднення декларацій активів та розкриття інформації про бенефіціарних власників. Наступний план має поглибити та розширити досягнення антикорупційних ініціатив. Надалі уряд може вдосконалити процес розробки плану дій шляхом чіткого визначення бажаних змін в обраних сферах державної політики.

Партнерство “Відкритий Уряд” (ПВУ) є добровільною міжнародною ініціативою, що спрямована на забезпечення зобов'язань уряду перед своїми громадянами з метою просування прозорості, розширення прав громадян, протидії корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. Україна бере участь в ініціативі з 2011 року. Механізм незалежного звітування (МНЗ) проводить щорічний огляд діяльності кожної країни-учасниці ПВУ.

Кабінет Міністрів є головною інституцією, яка відповідає за координацію розробки та втілення національного плану дій ПВУ в Україні. Дві особи з Секретаріату Кабінету Міністрів координують діяльність ПВУ в Україні. Багатостороння група, створена у жовтні 2017 року, – Координаційна рада – здійснює нагляд за втіленням національного плану дій. Рада повинна мати 14 членів від представників влади та громадянського суспільства.

Процес ПВУ

Під час розробки та втілення свого плану дій ПВУ країни-учасниці ПВУ проводять консультації.

Розробка плану дій відбувалася за активної участі та залучення численних органів державної влади та організацій громадянського суспільства. Для збору пропозицій щодо зобов'язань були проведені офлайн- і онлайн-консультації. Координаційна рада виконує роль багатостороннього форуму та відстежує виконання плану дій через чотири тематичні робочі групи. Однак, рада

Стислий огляд:

Учасниця ініціативи: з 2011 р.
Кількість зобов'язань: 13

Ступінь виконання:

Повний: 15% (2)
Значний: 46% (6)
Незначний: 39% (5)
Не розпочато: 0% (0)

Напрямок зобов'язань:

Доступ до інформації: 69% (9)
Громадянська участь: 31% (4)
Підзвітність влади: 0% (0)
Технології та інновації для забезпечення прозорості та підзвітності: 46% (6)
Нечіткий: 15% (2)

Зобов'язання, які

Явно пов'язані з цінностями ПВУ: 85% (11)
Мають потенціал трансформаційного впливу: 23% (3)
Виконані значною мірою або повністю: 62% (8)
Мають усі три ознаки (★): 15% (2)

збирається нерегулярно. Секретаріат Кабінету Міністрів опублікував звіт про виконання плану у вересні 2017 року.

Виконання зобов'язань

Участь у ПВУ передбачає, що країни беруть на себе зобов'язання у вигляді дворічного плану дій. План дій України містить 13 зобов'язань. Таблиця 1 підсумовує ступінь завершеності та потенційного впливу кожного зобов'язання. Таблиця 2 подає стислий огляд прогресу виконання кожного зобов'язання та рекомендації щодо подальших кроків. У деяких випадках схожі зобов'язання об'єднані у групи й упорядковані для зручності прочитання.

Варто зазначити, що на початку 2015 року МНЗ оновив критерії для «зіркових» зобов'язань, щоб підвищити стандарти для зразкових зобов'язань ПВУ. За цими критеріями, зобов'язання мають бути дуже конкретними, пов'язаними з цінностями ПВУ, мати потенціал трансформаційного впливу та бути значною мірою або повністю виконаними. Два із зобов'язань України були позначені як «зіркові» (зобов'язання 8 і 9).

Таблиця 1: Оцінка прогресу виконання зобов'язань

СТИСЛА НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ				СТУПІНЬ ВИКОНАННЯ			
	ЖОДНОГО ВПЛИВУ	НЕЗНАЧНИЙ	ПОМІРНИЙ	ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ	НЕ РОЗПОЧАТО	НЕЗНАЧНИЙ	ЗНАЧНИЙ	ПОВНИЙ
★ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, З ФОРМУЛЮВАННЯ ЯКОГО ЗРОЗУМІЛО, ЩО ВОНО Є ВИМІРЮВАНИМ, ЯВНО СТОСУЄТЬСЯ ЦІННОСТЕЙ ПВУ, МАЄ ПОТЕНЦІЙНИЙ ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ВПЛИВ ТА ВИКОНАНЕ ПОВНІСТЮ АБО ЗНАЧНОЮ МІРОЮ.								
1. Якість та прозорість адміністративних послуг								
2. Запровадити адміністративні е-послуги								
3. Подання та публікація е-декларацій								
4. Вільний доступ громадськості до містобудівної документації								
5. Система верифікації кінцевих бенефіціарних власників								
6. Запровадити стандарти CoST								
7. Онлайн-система «Прозорий бюджет»								
★8. Відкритість і прозорість публічних закупівель								
★9. Втілити EITI								
10. Громадський контроль стану довкілля								
11. Система «Community policing»								
12. Законопроект про публічні консультації								
13. Розробити Концепцію розвитку електронної демократії								

Таблиця 2. Стислий огляд прогресу за кожним зобов'язанням

НАЗВА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ	ПІДСУМОК
1. Якість та прозорість адміністративних послуг - Зв'язок із цінностями ПВУ: Неявний - Потенційний вплив: Помірний - Ступінь виконання: Незначний	Це зобов'язання спрямоване на продовження реформування закону 2012 року та наступних змін до нього, які розпочали децентралізацію низки адміністративних послуг на місцевому рівні, що збільшило прозорість та якість цих послуг. Це зобов'язання потребує затвердження нових положень для подальшого делегування адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та центрам надання адміністративних послуг, оновлення моніторингу функціонування центрів надання адміністративних послуг та запуску цілеспрямованої кампанії з підвищення обізнаності щодо того, як отримувати адміністративні послуги. Хоча це зобов'язання стосується іншого зобов'язання з попереднього плану дій, його відповідність цінностям ПВУ є незрозумілою.
2. Запровадити адміністративні е-послуги - Зв'язок із цінностями ПВУ: Неявний - Потенційний вплив: Помірний - Ступінь виконання: Значний	Це зобов'язання передбачає, що необхідно додати 60 додаткових е-послуг до єдиного державного порталу та запровадити електронну ідентифікацію фізичних та юридичних осіб. Станом на листопад 2017 року, на порталі були доступні 52 е-послуги, які, зокрема, охоплюють сфери будівництва, землеустрою, нерухомості, та підприємницької діяльності. Уряд видав постанови для покращення здатності використовувати інформацію та обмінюватися нею між урядовими ресурсами та запустив пілотний проект, який тестує взаємодію між основними державними реєстрами. Постанови щодо електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб не були видані. Хоча зручність користування порталом ще можна покращити, уряд впевнений, що ця реформа спричинила значну економію часу та суттєве зменшення бюрократії. Державне агентство з питань електронного урядування могло би розпочати кампанію з підвищення обізнаності щодо наявності нових е-сервісів.
3. Подання та публікація е-декларацій - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Незначний - Ступінь виконання: Повний	Це зобов'язання ґрунтується на минулому плані дій і запроваджує онлайн-реєстр для подання та оприлюднення декларацій про доходи, власність та витрати державних посадових осіб на національному та місцевому рівнях – відповідно до українського антикорупційного законодавства. Це зобов'язання посиляється на конкретну статтю у законі, яка визначає, хто саме має подавати е-декларації, як та коли. Електронний реєстр має централізувати минулі паперові документи та майбутні електронні декларації, а також збільшити прозорість і доступ до активів держслужбовців. Єдиний реєстр е-декларацій був заведений 1 вересня 2016 року. Щоб забезпечити очікувані результати, система має уможливлувати порівняння декларацій за різні проміжки часу, а також забезпечити незалежні повноваження для Національного агентства з питань запобігання корупції для перевірки декларацій.
4. Вільний доступ громадськості до містобудівної документації - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Незначний	Це зобов'язання має на меті гарантувати вільний доступ громадськості до містобудівної документації – інформації, яка в Україні історично була важкодоступною. Уряд розробив два відповідних законопроекти, які зобов'язують органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування публікувати генеральні плани, ще більше децентралізувати процедури планування міста, делегувати міське зонування місцевим радам, проводити громадські слухання щодо правил містобудування та публікувати прийняті правила протягом дев'яти днів. Згідно з інформацією Міністерства

• Ступінь виконання: Незначний	економічного розвитку і торгівлі, цифровий кадастр потребує значних коштів та централізованого ІТ-рішення. У травні 2017 року Кабінет Міністрів прийняв постанову щодо відкриття та публікування містобудівної документації онлайн. Дослідник МНЗ рекомендує парламенту оперативно прийняти законопроекти та внести відповідне зобов'язання у наступний план дій.
5. Система верифікації кінцевих бенефіціарних власників • Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний • Потенційний вплив: Трансформаційний • Ступінь виконання: Незначний	Відповідно до чинного законодавства, повне ім'я, громадянство, паспортні та податкові дані кінцевих бенефіціарних власників публікуються у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (Єдиному державному реєстрі), який знаходиться у вільному доступі та використовується державними податковими органами. Це зобов'язання прагне покращити механізм верифікації інформації про кінцевих бенефіціарних власників шляхом оновлення програмного забезпечення реєстру. Механізм верифікації має бути юридично затверджений парламентом, а технічні деталі мають бути визначені постановою Кабінету Міністрів. Постанова від травня 2017 року санкціонувала передачу інформації про бенефіціарних власників до Глобального реєстру бенефіціарних власників та публікацію цієї інформації для загальної громадськості у відкритому форматі. Технічна підтримка розвитку програмного забезпечення, щоб завершити передачу для верифікації інформації про кінцевих бенефіціарних власників, все ще потрібна для вчасного завершення зобов'язання. Дослідник МНЗ рекомендує перенести це зобов'язання до наступного плану дій, щоб посилити механізм моніторингу та контролю зв'язків між кінцевими бенефіціарними власниками, учасниками торгів та органами влади, які проводять публічні тендери.
6. Запровадити стандарти CoST • Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний • Потенційний вплив: Помірний • Ступінь виконання: Значний	Задля запровадження підзвітності в українському секторі державного будівництва, це зобов'язання прагне застосувати міжнародні стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) до чотирьох пілотних проектів з ремонту доріг. Стандарти CoST були застосовані у цих чотирьох пілотних випадках покращення інфраструктури. CoST Україна зазначає значущу взаємодію держави з громадськістю у процесі втілення цих пілотних проектів, що вказує на важливість цих реформ. CoST Україна надала висновки та рекомендації щодо моніторингу державних закупівель, укладення контрактів та державних витрат щодо цих чотирьох пілотних проектів у відповідних звітах, які доступні онлайн. Дослідник МНЗ рекомендує масштабувати успішні пілотні кейси та пропонує уряду прийняти рекомендації CoST як загальнонаціональні стандарти. Представники громадянського суспільства рекомендують більш масштабну реформу, зокрема через додавання інтегрованого ІТ-продукту, який би уможливив кращий моніторинг інфраструктурних проектів.
7. Онлайн-система «Прозорий бюджет» • Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний • Потенційний вплив: Незначний • Ступінь виконання: Незначний	В Україні доступ громадськості до інформації про державний бюджет є обмеженим і часом державні посадовці використовують неправильні бухгалтерські процедури та записи. Це зобов'язання має на меті розробити технічне завдання для інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», яка має містити підсистему «Бюджет для громадян». Брак конкретики щодо того, яка саме бюджетна інформація має бути відображена і які характеристики повинна мати система, зменшує потенціал впливу цього зобов'язання. Дослідник МНЗ рекомендує просувати це зобов'язання

	та чітко прописати бажані результати задля повного втілення та використання системи «Прозорий бюджет».
08. Відкритість і прозорість публічних закупівель - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Трансформаційний - Ступінь виконання: Значний	У грудні 2015 року парламент України прийняв закон «Про публічні закупівлі». Закон запровадив онлайн-систему публічних закупівель для всіх органів державної влади. Він також зобов'язав усі органи державної влади з 1 серпня 2016 року використовувати систему тендерів для державних закупівель товарів та послуг, які перевищують визначений фінансовий мінімум. Україна використовує систему публічних закупівель ProZorro, яка публікує онлайн усі оголошення про тендери, на яких відбуваються торги між зацікавленими представниками бізнесу. Це потенційно трансформаційне зобов'язання має на меті розширити функціонал ProZorro завдяки запровадженню елементів, які посилюють контроль. Це зобов'язання складається з кількох віх, зокрема, публікації даних про закупівлі у форматі Open Contracting Data Standard (OCDS). Іншими віхами є з'єднання цих даних із державними базами даних щодо кінцевих бенефіціарних власників та Державним казначейством, а також створення механізму зворотнього зв'язку з боку громадськості для повідомлень про порушення. Одна з віх також передбачає створення багатосторонньої моніторингової групи для обговорення отриманого зворотнього зв'язку та визначення наступних кроків для відповідних державних агенцій. Ступінь виконання є значним. OCDS був запроваджений. Багатостороння моніторингова група була створена. Формат роботи групи був визначений, а механізм зворотнього зв'язку запущений через моніторингову платформу DoZorro. Для доповнення моніторингу дослідник МНЗ рекомендує у наступному плані дій зосередитися на механізмах реалізації. У майбутньому також варто інтегрувати онлайн-платформи ProZorro і DoZorro. Насамкінець, дослідник МНЗ рекомендує Державній аудиторській службі реагувати на скарги та проводити розслідування.
09. Втілити ЕІТІ - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Трансформаційний - Ступінь виконання: Значний	Це зобов'язання ґрунтується на зобов'язаннях з двох попередніх планів дій. Воно має на меті досягти прогресу у втіленні Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) в Україні. Зобов'язання містить два дієвих кроки. Передбачена підтримка прийняття проекту закону про розкриття інформації у видобувних галузях. Також запланована публікація звітів EITI. Ступінь виконання є значним. Законопроект розроблений. Один звіт про втілення стандартів був опублікований незалежним аудитором. Другий звіт планувалося опублікувати наприкінці 2017 року. Для забезпечення незалежності поглядів дослідник МНЗ радить продовжити практику краудфандингу звітів EITI з боку різних зацікавлених сторін. Такий підхід також має чітко продемонструвати цінність ініціативи для бізнесу та громадянського суспільства у процесі очікування її ратифікації урядом України.
10. Громадський контроль стану довкілля - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Помірний - Ступінь виконання: Незначний	Це зобов'язання спрямоване на вирішення проблем забруднення довкілля шляхом запровадження механізму контролю з боку громадськості. Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди) взяло на себе зобов'язання опублікувати перелік найбільших промислових забруднювачів у регіонах у форматі відкритих даних. Міністерство також має розробити автоматизовану систему моніторингу індикаторів екологічних загроз. Список забруднювачів був складений, але портал даних та система моніторингу ще на стадії розробки. Дослідник МНЗ рекомендує

	Мінприроди конкретизувати методологічні критерії щодо внесення до списку та оновлювати інформацію частіше. Таке уточнення та оновлення зробить список забруднювачів більш достовірним та інформативним. Організації громадянського суспільства можуть домовитися створити незалежну моніторингову групу для перевірки відповідних індикаторів забруднення. Дослідник МНЗ радить Мінприроди узгодити з громадянським суспільством розробку національної екологічної політики на 2019-2020 роки. Цю ініціативу варто внести до наступного плану дій ПВУ.
ІІ. Система «Community policing» - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Помірний - Ступінь виконання: Значний	Рівень довіри до правоохоронних органів (зокрема, поліції) є низьким. Тому це зобов'язання спрямоване на створення системи «Community policing». Це зобов'язання має підвищити рівень довіри до поліції шляхом об'єднання зусиль поліції, органів місцевого самоврядування, бізнесу та широкої громадськості як учасників забезпечення правопорядку. Конкретність цього зобов'язання є середньою. Деякі конкретні результати таки перелічені (наприклад, навчання патрульних та дільничних поліцейських, інформаційні кампанії). Однак, цьому зобов'язанню бракує деталізації втілення. Спостерігається значний прогрес у виконанні віх залучення поліцейських до навчання та співпраці зі школою (проект «Школа і поліція»), у якому поліцейські взаємодіють з учнями. Інші завдання виконані незначною мірою. Дослідник МНЗ рекомендує запровадити ретельні механізми оцінювання, щоб переконатися, що навчання має сталий ефект. Також, дослідник МНЗ радить поширити проекти взаємодії громадськості з поліцією поза школами.
І2. Законопроект про публічні консультації - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Помірний - Ступінь виконання: Значний	На момент написання звіту у країні не було всеохопного закону про публічні консультації. Чинне законодавство стосується лише національного рівня. Тому це зобов'язання націлене на створення законодавчої бази, яка би зробила публічні консультації обов'язковими для змін публічної політики. Це зобов'язання не конкретизує певної моделі чи набору принципів для такого нового законодавства. Виконання зобов'язання є значним. Законопроект був розроблений робочою групою за участі представників уряду та громадянського суспільства наприкінці 2016 року. Зацікавлені сторони на обох національному та місцевому рівнях внесли суттєві пропозиції. Станом на листопад 2017 року, законопроект не був поданий до Кабінету Міністрів. Зважаючи на значну затримку, дослідник МНЗ рекомендує Кабінету Міністрів схвалити чинний законопроект протягом резонного проміжку часу. Після цього, законопроект потрібно подати до парламенту для обговорення та прийняття. Це може потребувати лобювання з боку найбільш зацікавлених сторін для ефективного та успішного затвердження.
І3. Розробити Концепцію розвитку електронної демократії - Зв'язок із цінностями ПВУ: Явний - Потенційний вплив: Незначний - Ступінь виконання: Повний	Це зобов'язання ґрунтується на зобов'язанні з попереднього плану дій щодо сприяння е-демократії. Це зобов'язання вносить нову концепцію та план заходів для її втілення. Стратегічні документи та модель не конкретизують очікувані довгострокові результати. Ці документи також не уточнюють, як саме вони будуть втілені відповідними державними установами. Це зобов'язання було повністю виконано 8 листопада 2017 року. На той час, Кабінет Міністрів затвердив як концепцію, так і план заходів з розвитку електронної демократії, розроблених багатосторонньою коаліцією з урахуванням пропозицій громадськості. План заходів окреслює основні принципи, умови та показники розвитку і підтримки е-

	демократії. Дослідник МНЗ радить провести інформаційні та освітні кампанії щодо е-демократії. Уряд також має створити фонд громадянської участі для фінансової підтримки ініціатив е-участі.
--	--

Рекомендації

Україна просунулася у виконанні зобов'язань у своєму третьому плані дій. Наступний план має зосередитися на поглибленні сфери застосування наявних антикорупційних ініціатив. Ці зусилля мають охоплювати декларації активів, реєстр бенефіціарних власників та прозорість бюджету. Уряд може вдосконалити процес розробки плану дій шляхом чіткого визначення поточного статусу-кво та бажаних змін в обраних напрямках державної політики.

Починаючи з 2014 року, всі звіти МНЗ ПВУ містять п'ять рекомендацій для наступного циклу планування діяльності ПВУ. Урядам, які беруть участь у ПВУ, буде потрібно відреагувати на ці п'ять рекомендацій у своїх щорічних звітах самооцінки. Ці рекомендації розроблені за логікою SMART: вони конкретні, вимірювані, підзвітні, доречні та визначені в часі. З огляду на отримані результати, дослідник МНЗ надає такі рекомендації:

Таблиця 3: П'ять ключових рекомендацій

Зробити зобов'язання конкретнішими та більш орієнтованими на результат.
Залучити парламент до розробки плану дій стосовно зобов'язань, які потребують законодавчого затвердження.
Розробити автоматизовану систему перевірки е-декларацій та обґрунтування притягнення до відповідальності державних посадовців, які порушують закон.
Зробити реалізацію системи верифікації бенефіціарної власності пріоритетом.
Додати зобов'язання щодо розробки зручної у користуванні онлайн-системи моніторингу бюджету та державних витрат.

Вимоги до претендентів: Для того, щоб взяти участь у ПВУ, уряди мають продемонструвати відданість відкритому урядуванню шляхом досягнення відповідності мінімальним критеріям за ключовими вимірами відкритого уряду. Для визначення прогресу країни у досягненні відповідності за кожним із вимірів використовуються показники, розроблені іншими організаціями. Для додаткової інформації див. Розділ VII щодо вимог до претендентів наприкінці цього звіту або за адресою <http://bit.ly/1929FI1>.

Дмитро Хуткий є менеджером групи «Електронна демократія» Реанімаційного Пакету Реформ та старшим аналітиком Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони. Він здобув ступінь кандидата соціологічних наук в Інституті соціології Національної академії наук України. Дмитро Хуткий здійснює прикладні політичні дослідження, комунікацію та адвокацію, щоб сприяти громадянській участі, ефективному урядуванню та інституційним змінам.

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



I. Вступ

Партнерство “Відкритий Уряд” (ПВУ) є добровільною багатосторонньою міжнародною ініціативою, що спрямована на взяття урядами конкретних зобов’язань перед своїми 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.

Україна розпочала свою офіційну участь у ПВУ у вересні 2011 року, коли міністр закордонних справ Костянтин Грищенко оголосив про наміри держави взяти участь в ініціативі¹.

Для того, щоб взяти участь у ПВУ, уряди повинні довести відданість відкритому урядуванню шляхом досягнення відповідності набору (мінімальних) критеріїв. Для визначення ступеня прогресу країни у досягненні цих критеріїв за кожним з вимірів використовуються об’єктивні показники, розроблені іншими організаціями: прозорість бюджету, відкриття інформації про активи державних службовців, залучення громадян, та доступ до інформації. Для отримання додаткової інформації див. Розділ VII: Вимоги до претендентів.

Усі держави-учасниці ПВУ розробляють національні плани дій ПВУ, які містять конкретні зобов’язання, спрямовані на зміну практик щодо статусу-кво протягом двох років. Ці зобов’язання можуть базуватися на наявних ініціативах, визначати нові кроки для завершення поточних реформ або ініціювати заходи у цілком новій сфері.

Україна розробляла свій третій план дій з жовтня 2015 року до листопада 2016 року. Офіційний період втілення плану дій триває з грудня 2016 року до липня 2018 року. Цього року один звіт охоплює процес розробки плану дій та перший рік втілення – період з грудня 2016 року до вересня 2017 року. Починаючи з 2015 року, МНЗ став публікувати підсумкові звіти щодо остаточного статусу виконання наприкінці дворічного періоду плану дій. Будь-яка діяльність чи просування, які відбулися після першого року втілення – з грудня 2016 року до вересня 2017 року – будуть оцінені у підсумковому звіті. Уряд опублікував звіт самооцінки у вересні 2017 року.²

На виконання вимоги ПВУ, Механізм незалежного звітування (МНЗ) ПВУ співпрацює з паном Дмитром Хутким, незалежним дослідником, який виконує оцінку розробки та виконання третього плану дій України. Як активний громадянин, він був залучений до руху е-демократії, який перегукується із зобов’язанням ІЗ. Відтак, для забезпечення максимальної об’єктивності зобов’язання ІЗ було оцінене молодшою дослідницею, Катериною Мальцевою з ВІ Норвезької бізнес-школи.

Щоб зібрати погляди різних зацікавлених сторін, пан Хуткий провів низку інтерв’ю з експертами та проаналізував відповідні документи, включно зі звітом самооцінки уряду, який був опублікований у вересні 2017 року.³

Для визначення думок виконавців зобов’язання ІЗ, пані Ольга Поліщук, старший викладач Національного університету «Києво-Могилянська академія», провела у Києві обговорення серед стейкхолдерів у форматі фокус-групи. Також вона провела особисте інтерв’ю та опитування по електронній пошті, завдяки чому отримала первинні якісні дані. Пані Мальцева розглянула онлайн-матеріали, пов’язані із зобов’язанням ІЗ та написала відповідний розділ.

МНЗ прагне інформувати про дискусію щодо розробки та виконання майбутніх зобов’язань. Відповідні методи та джерела викладені у Розділі VI цього звіту (Методологія та джерела).

¹ “Letter of Intent to Join OGP,” Open Government Partnership,
<https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-letter-of-intent-join-ogp>.

² “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>.

³ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, доступ 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

II. Контекст

Цей третій національний план дій охоплює основні теми, пов'язані з цінностями та ключовими пріоритетами ПВУ, зокрема спрощення надання державних послуг, прозорість у секторах будівництва та видобування та кілька передових ініціатив з протидії корупції. Тоді як антикорупційні активісти зазначають вповільнення темпу реформ та неефективність зусиль із протидії корупції, у країні запроваджені важливі ініціативи з прозорості, зокрема стосовно публічних закупівель, оприлюднення активів держслужбовців та бенефіціарних власників.

2.1. Передумови

Після Революції Гідності та подальших змін уряду, президента, парламенту у 2014 році рух до інституційних реформ в Україні набув нового імпульсу. У листопаді 2014 року парламентська коаліція затвердила коаліційну угоду, у якій були визначені пріоритети змін¹. І хоча коаліція офіційно припинила своє існування у лютому 2015 року², виникає враження, що уряд розглядає порядок денний реформ як міжнародне зобов'язання, яке є передумовою іноземної політичної та фінансової підтримки. Відтак, реформи залишаються у фокусі уваги, принаймні на рівні офіційного дискурсу. Альянс організацій громадянського суспільства (ОГС), Реанімаційного Пакету Реформ та багатьох інших зацікавлених сторін просував комплексні реформи, підтримані міжнародними організаціями та донорами.

До того ж, порядок денний політичних реформ посилюється Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Сторони уклали цю угоду у травні 2014 року. Вона набула чинності у вересні 2017 року. (Значна частина угоди вступила в дію набагато раніше, починаючи з листопада 2014 року, а у випадку торгівельної угоди – з січня 2016 року)³. Незважаючи на те, що в ній основна увага приділена торгівельним відносинам, угода є важливою задля синхронізації українського законодавства зі стандартами Європейського Союзу. Позаяк посольства та донорські проекти у Сполучених Штатах та країнах Європи мають вагомий вплив на визначення пріоритетів державної політики, їхня підтримка реформ є значущою.

Справді, протягом 2014–2015 років уряд і парламент розпочали низку важливих ініціатив у рамках ПВУ, які стали джерелом змін у законодавстві, підзаконних актах та їхній імплементації. Серед них – закони Верховної Ради про збільшення прозорості у видобувних галузях, подання даних про державні витрати онлайн та відкриття радянських архівів. Також важливими були закони щодо запровадження е-звернень та е-петицій до влади, публікації публічних наборів даних у форматі відкритих даних, запуску Єдиного державного порталу адміністративних послуг та запровадження єдиного онлайн-порталу використання державних коштів.

Були також здійснені важливі урядові та парламентські ініціативи поза зобов'язаннями ПВУ. Ці ініціативи спричинили зміни у суспільстві в дусі ключових цінностей та великих викликів ПВУ. Отже, вони стосуються тем ПВУ. Деякі з них впливають із попередніх досягнень ПВУ.

Серед цих найбільш найвизначніших реформ прозорості – онлайн-система закупівель ProZorro. Інші значні реформи прозорості включають систему е-декларування статків політиків та посадових осіб, а також публічний реєстр бенефіціарних власників.

ProZorro стала символом проривної реформи публічних закупівель в Україні. Держава, громадянське суспільство та бізнес об'єдналися заради розробки цієї системи. Вона використовує інноваційну технологію, яка робить всю тендерну інформацію, включно з пропозиціями постачальників, відкритою. Завдяки цьому стає можливим відстежувати весь процес закупівель. ProZorro, що буквально означає «прозора», є програмним забезпеченням з відкритим вихідним кодом. Усі дані структуровані відповідно до стандартів Open Contracting Data Standard. Закон «Про публічні закупівлі» є юридичною

основою системи. Прийнятий 25 грудня 2015 року, цей закон запроваджує процедури обов'язкових електронних закупівель. До кінця 2016 року державні установи з усієї країни приєдналися до системи. Було здійснено 232 000 закупівель. Обсяг заощаджень (різниця між оціненою вартістю лота та остаточною ціною) оцінений на рівні більш ніж 5,4 мільярда гривень (більше 200 мільйонів доларів)⁴.

Паралельно з публікацією транзакцій закупівель, Україна здійснила важливі кроки у напрямку створення антикорупційних інституцій. Нове Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) є політично незалежним та має право висувати обвинувачення. Однак, воно не може самотужки реалізувати повний цикл правозастосування. Це обмеження випливає із залежності від дій інших державних установ та неспроможності політиків створити незалежний антикорупційний суд⁵. Проте, водночас багато аналітиків погоджуються, що НАБУ змінює правила гри. Бюро може відкривати кримінальні провадження проти державних посадовців, що викликає невдоволення серед правлячої еліти.

Деякі реформи також спрямовані на посилення залученості громадян. У травні 2017 року Кабінет Міністрів видав розпорядження стосовно плану дій щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки⁶. У вересні 2017 року Секретаріат Кабінету Міністрів прозвітував про втілення цього плану дій⁷. Закон про звернення громадян, який також був зобов'язанням ПВУ у попередньому плані дій, запровадив е-звернення та е-петиції. Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів та сотні органів місцевої влади та місцевого самоврядування за підтримки громадянського суспільства та міжнародних організацій розробили та запустили відповідні нормативно-правові акти і онлайн-портали. Рівні залученості громадян до різних тем петицій та рівні їх фактичної імплементації бувають різними. Втім, вважають, що е-петиції створили можливість скористатися новими технологіями для потужного об'єднання звернень численного та географічно розпорошеного населення України. Електронна система подання місцевих е-петицій (e-dem.in.ua) розрослася з 11 міст до більш ніж 100 громад. Державне агентство з питань електронного урядування спільно з вищезазначеними міжнародними партнерами запустили систему у 2015 році. На ній розміщено більше 7 000 е-петицій⁸.

Україна продовжила реформи е-врядування, які зосереджуються на подальшій діджиталізації державних послуг. Опитування 2015 року, проведене Київським міжнародним інститутом соціології, продемонструвало, що інтернетом користуються 57 відсотків дорослого населення⁹. Таким чином, реформи е-врядування можуть потенційно досягти половини дорослих громадян. У листопаді 2016 року група міжнародних донорів розпочала програму Прозорості та підзвітності у державному управлінні та послугах в Україні. Ця програма має на меті покращити публічні закупівлі, е-послуги та доступ до публічних даних для зменшення корупції¹⁰. Як наступний крок після прийняття закону про відкриті дані, у березні 2017 року уряд затвердив Дорожню карту відкритих даних, яка містить чіткі цілі та результати¹¹.

Незважаючи на ці важливі досягнення та загальний сприятливий політичний клімат в Україні, держава все ще має здійснити системні зміни для протидії корупції. Корупція залишається серйозною проблемою, яка підриває досягнення протестів Євромайдану. За Індексом сприйняття корупції Transparency International Україна все ще займає сто тридцять друге місце у світі, через що відноситься до дуже корумпованих країн¹². Згідно з думкою експертів Реанімаційного Пакету Реформ¹³, незважаючи на деякі значні досягнення у збільшенні прозорості, втілення ключових реформ припинилося.

Українське громадянське суспільство на чолі зі щирими антикорупційними активістами було в авангарді реформ прозорості та протидії корупції. Утім, нещодавні зміни до законодавства підривають цінності ПВУ. У березні 2017 року парламент прийняв новий закон¹⁴, який запроваджує дискримінаційні правила для організацій громадянського суспільства та їхніх підрядників. Закон вимагає додаткового публічного звітування.

Зокрема, закон вимагає подання обов'язкових електронних декларацій про активи учасників будь-яких антикорупційних заходів¹⁵. Він також передбачає застосування санкцій. Органи контролю можуть скасувати статус неприбутковості громадської організації з річним доходом більше ніж 300 прожиткових мінімумів, якщо така організація не подала або не опублікувала щорічну фінансову звітність з повним переліком обов'язкової інформації¹⁶. Це може бути підставою для тиску на НУО з боку податкових органів¹⁷. Верховна Рада стверджує, що метою цього закону є підвищення підзвітності неурядових організацій (НУО). Однак, є побоювання, що закон також може призвести до зловживань та зменшення сфери громадянської активності. Ці зміни до законодавства були засуджені міжнародною спільнотою, яка закликала змінити їх¹⁸. Але закон залишається чинним. Більше того, державні установи відкрили кримінальні справи проти деяких найвідвертіших активістів громадянського суспільства¹⁹.

Реформа прозорості бюджету залишається цариною, яка потребує подальшого вдосконалення та залучення громадськості. У 2017 році Україні отримала 54 балів зі 100 в Open Budget Survey²⁰, що свідчить про зростання у порівнянні з 2015 роком, коли вона отримала 46 балів. Починаючи з 2015 року, Україна публікує Громадський бюджет онлайн, що покращує її загальну оцінку. Однак, відповідно до цього обстеження, уряд надає громадськості небагато можливостей для залучення до процесу формування та використання державного та місцевих бюджетів. Цей звіт містить рекомендацію для уряду провести у парламенті громадські слухання з метою інклюзивного формування річного бюджету. Він також рекомендує надати можливість громадянам та громадським організаціям засвідчувати та проводити незалежний аудит. Ініціативи з підвищення прозорості бюджетів були ініційовані альянсом НУО та органів місцевого самоврядування за відсутності будь-якої централізованої урядової стратегії чи керівництва. Це спрацювало у кількох пілотних міських радах. За підтримки різноманітних українських громадських організацій та міжнародних організацій такі ініціативи згодом поширилися поміж десятків органів місцевої влади та місцевого самоврядування²¹.

2.2. Масштаб плану дій відносно національного контексту

У порівнянні з попередніми двома планами дій, цей третій план дій ПВУ України більше зосереджений на зобов'язаннях стосовно протидії корупції та реформування заради ефективного урядування. Низка положень були внесені до плану дій ПВУ вперше. Ці положення включають прозорість власності бізнесу, відкритих контрактів та доступ до інформації про забруднення довкілля. Деякі важливі зобов'язання були оновлені та продовжені у цьому плані дій. Ці зобов'язання включають прозорість сектору будівництва, втілення Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) та електронного подання декларацій про активи держслужбовців.

Більшість зобов'язань входять до чинних урядових програм, проектів, спонсорованих донорами та завдяки зусиллям ключових діячів громадянського суспільства й антикорупційних активістів. Тоді як це піднімає питання щодо новизни цього плану дій, фінансова підтримка та пріоритизація цих питань керівництвом уряду та міжнародною спільнотою створює імпульс для кращого втілення цих дій.

Значущими є зобов'язання, які стосуються антикорупційного порядку денного. Серед них – механізм верифікації кінцевих бенефіціарних власників компаній та прозорість і моніторинг публічних контрактів. Іншими примітними зобов'язаннями у цій царині є подання декларацій про активи держслужбовців та ініціативи прозорості у будівельній та видобувній галузях.

Україну часто називають країною, де реальні власники компаній приховані від уваги громадськості. Це дає можливість держслужбовцям приховувати активи та витягувати кошти з публічних тендерів для вигоди своїх власних фірм²². У цьому контексті, прозорість бенефіціарних власників компаній є важливим питанням. 25 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла закон «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»²³. Цей закон зобов'язав всі компанії, зареєстровані в Україні, опублікувати інформацію про їхніх кінцевих бенефіціарних власників до 25 травня 2015. Він також вимагає від компаній регулярно оновлювати цю інформацію. Цей закон накладає адміністративні штрафи на керівників чи уповноважених представників компаній, які не розкривають інформацію про кінцевих бенефіціарів державному реєстратору²⁴. Україна була однією з перших країн, які створили реєстр бенефіціарної власності. У 2015 році вона створила національний центральний публічний реєстр інформації про бенефіціарну власність²⁵. У травні 2015 року Україна стала першою країною, яка інтегрувала цей національний реєстр бенефіціарної власності до реєстру OpenOwnership²⁶. Останній реєстр поєднує дані про бенефіціарну власність з усього світу²⁷. Цей план дій зобов'язує уряд запровадити механізм верифікації точності інформації про зареєстрованих бенефіціарних власників. Однак, цей реєстр має низку технічних, юридичних та безпекових проблем, зокрема щодо захисту даних.

У 2015 році видобувні галузі складали 11 відсотків української економіки та щороку приносили більше 191 мільярда гривень промислового обігу²⁸. Будучи важливим сегментом економіки, промисловість залишалася непрозорою. Тому вона містить величезні корупційні ризики. Щоб подолати цю проблему, у 2013 році уряд зобов'язався затвердити та втілити ініціативу EITI. Як світовий стандарт, EITI просуває відкрите та підзвітне управління нафтою, газом та мінеральними ресурсами²⁹. Зобов'язання у цьому третьому плані дій ґрунтується на досягненнях попередніх планів дій. Також воно передбачає затвердження вагомого законодавства щодо прозорості видобувного сектору.

Брак політичної прозорості та підзвітності політичних партій, політиків та народних депутатів залишається проблемою. У суспільстві тривають дискусії щодо необхідності зробити фінансування політичних партій прозорішим. Громадська думка також схиляється до обмеження максимального внеску від однієї особи чи організації³⁰. Лобіювання може бути більш прозорим, позаяк воно є суттєвим аспектом діяльності чинного парламенту³¹. Опитані представники зацікавлених сторін зазначили потребу у зменшенні імунітету народних депутатів. Законопроекти, які зачіпають імунітет членів парламенту, наразі залишені у забутті у Конституційному Суді³². Експерти також підкреслили потребу повномасштабної реформи виборів до парламенту. Зокрема, активісти громадянського суспільства переконані, що перехід до пропорційної системи (де політичні групи чи партії мають представництво у законодавчому органі пропорційно до всіх відданих за них голосів на виборах) з відкритими регіональними списками кандидатів від партій може зменшити ризики олігархічного впливу та підкупу виборців. Зменшення прохідного бар'єру до двох чи трьох відсотків (замість чинних 5 відсотків) має відкрити можливості для менших партій. Такі партії з більшою імовірністю будуть вільні від впливу олігархів та ближчі до своїх виборців. У свою чергу, це може сприяти збільшенню їхнього представництва у парламенті. Хоча виконавча влада не може вирішити ці питання самостійно без залучення законодавчої, наступний план дій може передбачати співпрацю з Верховною Радою задля розробки суттєвих зобов'язань у цьому напрямку.

¹ “Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, 27 листопада 2014 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.

² “Парламентська коаліція офіційно розпалася”, Новини, 5 канал, 19 лютого 2016 року, <https://www.5.ua/polityka/parlamentska-koalitsiia-ofitsiino-rozpalasia-106684.html>.

³ “Association Agreement between the European Union and Its Member States, of the One Part, and Ukraine, of the Other part,” Official Journal of the European Union, L 161 (29 May 2014): 1–2137, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf.

⁴ “Реформа публічних закупівель в Україні та результати роботи електронної системи ProZorro”, Transparency International Україна, <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/Zvit-ProZorro-2016.pdf>.

- ⁵ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.
- ⁶ “Розпорядження Кабінету Міністрів України #296-р,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/296-2017-%D1%80>.
- ⁷ “Інформація про стан імплементації плану дій з реалізації у 2017 році Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 11 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3469.
- ⁸ Dmytro Kotliar, Independent Reporting Mechanism (IRM): Ukraine End of Term Report 2015–2016 (Washington, DC: Open Government Partnership, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.
- ⁹ “Е-уряд та е-демократія: що думають українці?” Київський міжнародний інститут соціології, 2015, <http://egap.in.ua/biblioteka/e-uryad-ta-e-demokratiya/>.
- ¹⁰ “Ukraine Transparency and Accountability in Public Administration and Services,” Eurasia Foundation, http://www.eurasia.org/Programs/ukraine_TAPAS.
- ¹¹ “10 березня 2017 року презентовано Дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні на 2017 рік”, Data.gov.ua: єдиний державний веб-портал відкритих даних, 10 березня 2017 року, <http://bit.ly/2q6u0Gd>.
- ¹² “Corruption Perceptions Index 2016,” Transparency International: The Global Coalition against Corruption, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table.
- ¹³ “Reforms under the Microscope: Overview of the Key Reform Developments in 2016-early-2017,” Reanimation Package of Reforms, 14 September 2017, <http://rpr.org.ua/en/news/reforms-under-the-microscope-overview-of-the-key-reform-developments-in-2016-early-2017/>.
- ¹⁴ “Проект Закону про внесення зміни до статті 3 Закону України “Про запобігання корупції” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314.
- ¹⁵ “Joint Position of the Representatives of the Civil Society: E-declaration for Activists Shall Be Urgently Withdrawn and Provisions Concerning the Reporting of Civil Society Organizations Shall Be Revised,” Reanimation Package of Reforms, 6 October 2017, <http://rpr.org.ua/en/news/joint-position-of-the-representatives-of-the-civil-society-e-declaration-for-activists-shall-be-urgently-withdrawn-and-provisions-concerning-the-reporting-of-civil-society-organizations-shall-be-revi/>.
- ¹⁶ “Reanimation Package of Reforms Urges to Fix Discrimination Faults in the Draft Laws on Public Reporting on NGOs and to Urgently Adopt Them,” Reanimation Package of Reforms, 13 September 2017, <http://rpr.org.ua/en/news/reanimation-package-of-reforms-urges-to-fix-discrimination-faults-in-the-draft-laws-on-public-reporting-of-ngos-and-to-urgently-adopt-them/>.
- ¹⁷ Настя Коріновська, “У змінах до Податкового кодексу є ризик тиску на громадські організації — РПР”, Hromadske, 11 липня 2017 року, <https://hromadske.ua/posts/u-zminakh-do-podatkovoho-kodeksu-ie-ryzyk-tysku-na-hromadski-orhanizatsii-rpr>.
- ¹⁸ Василь Артюшенко, “У Брюсселі жорстко розкритикували поправки до закону про е-декларації”, Politics, Zp.ua, 24 березня 2017 року, <https://dt.ua/POLITICS/u-bryusseli-zhorstko-rozkritikuvali-popravki-do-zakonu-pro-e-deklaraciyi-237557.html>.
- ¹⁹ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.
- ²⁰ “Open Budget Survey 2017,” International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ukraine-open-budget-survey-2017-summary-english.pdf>.
- ²¹ Сергій Лобойко, Михайло Наход, Дмитро Хуткий (ред.) Інструменти е-демократії у містах України: інформаційно-аналітичний посібник, 2017, <https://github.com/DevRainSolutions/books/blob/master/edeminua/output/edeminua.pdf>.
- ²² “Investigating Ultimate Beneficial Ownership in Ukraine,” Global Risk Affairs, 13 December 2017, <http://www.globalriskaffairs.com/2017/12/investigating-ultimate-beneficial-ownership-in-ukraine/>.
- ²³ “Закон України №1701-VII ‘Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигододержувачів юридичних осіб та публічних діячів”, Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.
- ²⁴ “Ukraine Enacts Law Requiring Mandatory Disclosure of Beneficial Owners of Companies,” Global Tax Alert, EY, 28 October 2014, <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert--ukraine-enacts-law-requiring-mandatory-disclosure-of-beneficial-owners-of-companies>.
- ²⁵ “Щодо подання відомостей про кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) юридичної особи державному реєстратору”, Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1032323-15>.
- ²⁶ “About the Project,” Open Ownership, <http://openownership.org/about/>.
- ²⁷ “Ukraine Takes Important First Step towards Ending Corporate Secrecy,” Transparency International, 1 June 2017, https://www.transparency.org/news/feature/ukraine_takes_important_first_step_towards_ending_corporate_sec_recy.
- ²⁸ Державна служба статистики України, Промисловість України у 2011-2015 роках: статистичний збірник (Київ: Державна служба статистики України, 2016), 26–27, http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/zb/12/zb_pu2015pdf.zip.
- ²⁹ “Who We Are,” EITI, <https://eiti.org/who-we-are>.
- ³⁰ Miriam Kosmehl and Andreas Umland, “Ukraine Introduces State Financing for Political Parties,” Harvard International Review, 30 August 2016, <http://hir.harvard.edu/article/?a=13876>.

³¹ Marek Dabrowski, "Ukraine's Oligarchs Are Bad for Democracy and Economic Reform," Bruegel, 3 October 2017, <http://bruegel.org/2017/10/ukraines-oligarchs-are-bad-for-democracy-and-economic-reform/>.

³² Christopher Miller, "Ukrainian Deputies Send Immunity Bill to Constitutional Court In 'Small Victory' for Protesters," Radio Free Europe, Radio Liberty, 19 October 2017, <https://www.rferl.org/a/ukraine-immunity-bill-parliament-constitutional-court/28804248.html>.

III. Керівництво та багатосторонній процес

Розробка національного плану тривала більше року, включно з шестимісячними офлайн-консультаціями з громадянським суспільством. Це був циклічний процес. Процес, який був розпочатий органами влади і продовжений організаціями громадянського суспільства, також включав епізодичні консультації і завершився остаточним затвердженням уряду. Проведення публічних консультацій було оголошене заздалегідь, що дало достатньо часу для розробки пропозицій та планування участі в офлайн-зустрічах для розробки плану дій.

3.1. Керівництво

У цьому підрозділі описано керівництво ПВУ та інституційний контекст ПВУ в Україні. Таблиця 3.1. підсумовує цю структуру, тоді як наступна наративна секція надає додаткові деталі.

Таблиця 3.1: Керівництво ПВУ

1. Структура	Так	Ні
Чи є чітко визначена контактна особа, відповідальна за ПВУ?	✓	
	Спільна	Єдина
Чи є єдина провідна установа, відповідальна за втілення ПВУ?	✓	
	Так	Ні
Чи голова уряду очолює ініціативу ПВУ?		✗
2. Юридична сила	Так	Ні
Чи урядове зобов'язання у межах ПВУ легалізоване в офіційному опублікованому наказі?	✓	
Чи зобов'язання уряду стосовно ПВУ визначені у наказі, що є обов'язковим до виконання?	✓	
3. Безперервність та нестабільність	Так	Ні
Чи відбулася зміна організації, яка очолювала чи була залучена до втілення ініціативи ПВУ протягом циклу імплементації плану дій?		✗
Чи відбулася зміна керівника установи протягом циклу втілення плану дій ПВУ?		✗

Кабінет Міністрів України є провідною установою, відповідальною за координацію процесу розробки та втілення плану дій ПВУ в Україні. На практиці дві особи з Секретаріату Кабінету Міністрів України координують діяльність ПВУ у країні, працюючи неповний робочий день. На виконання національного плану дій централізовано не виділено жодної посадової особи, яка би працювала повний робочий день, як і жодного окремого бюджету. Загалом, за виконанням національного плану дій наглядає Координаційна рада, установа з багатьма зацікавленими сторонами. У попередньому циклі рада складалася з 39 членів. Однак, наприкінці 2016 року вона була реорганізована і тепер складається з 13 членів, які представляють як владу, так і громадянське суспільство. До складу ради входять впливові діячі з незалежних організацій, таких як Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні, Transparency International Україна та Міжнародний фонд «Відродження». Усі вони мають вплив на національний процес ПВУ.

Координаційну раду очолює не прем'єр-міністр, а міністр Кабінету Міністрів. Утім, рада тісно пов'язана з виконавчою гілкою влади. Кожне зобов'язання закріплене принаймні за одним міністерством, яке має виконавчу владу для його втілення. Навіть коли це не сказано прямо, кожне зобов'язання, яке передбачає зміни у законодавстві, потребує перевірки Міністерством юстиції. Аналогічно, кожне зобов'язання, яке потребує

фінансування, має пройти перевірку Міністерства фінансів та Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Через це процес затвердження плану дій передбачає багато стадій. Однак, такий підхід забезпечує погодження між органами виконавчої влади, відповідальними за його імплементацію.

30 листопада 2016 року Кабінет Міністрів видав розпорядження №909¹. У цьому розпорядженні окреслено відповідальних за втілення третього національного плану дій. Це розпорядження є обов'язковим для втілення усіма підпорядкованими органами державної влади.

Кабінет Міністрів має виконавчу владу над ключовими сферами зобов'язань ПВУ. З іншого боку, у рамках реформи децентралізації, органи місцевої влади та місцевого самоврядування мають значний ступінь свободи у втіленні необов'язкових для них розпоряджень від центральних органів влади.

3.2. Участь органів влади

У цьому підрозділі описано, які державні установи були залучені на різних стадіях процесу ПВУ. У наступній главі буде описано участь неурядових організацій у процесі ПВУ.

Таблиця 3.2.: Участь державних установ у ПВУ

Яка була участь залучених інституцій?	Міністерства, департаменти, агентства	Законодавча гілка влади	Судова система (включно з квазі-судовими агенціями)	Інші установи (включно з інституційно незалежними чи автономними)	Місцеві органи влади
Консультації: Ці інституції спостерігали або були запрошені у ролі спостерігачів виконання плану дій, але могли не бути відповідальними за зобов'язання плану дій.	75 ²	0	0	0	25 ³
Пропозиції: Ці інституції пропонували внести зобов'язання до плану дій	75 ⁴	0	0	0	25 ⁵
Імплементація: Ці інституції відповідальні за втілення зобов'язань плану дій, незалежно від того, висували	22 ⁶	0	0	0	25 ⁷

вони пропозиції чи ні.					
---------------------------	--	--	--	--	--

В Україні до участі у ПВУ залучена низка органів виконавчої влади. Хоча відповідальним за національний план ПВУ є Кабінет Міністрів, багато зобов'язань передбачають участь Верховної Ради у прийнятті відповідних законів. Крім того, розпорядження уряду включає ключові організації громадянського суспільства як партнерів. У більшості випадків, у кожному зобов'язанні названі організації, які активно його просуvalи. Розпорядження також зазначає, що воно відкрите до залучення нових партнерів у відповідь на їхні запити. Таблиця 3.2, розміщена вище, деталізує, які саме державні установи брали участь у ПВУ.

На перших етапах участь у розробці плану дій ПВУ відбувалася переважно за запрошеннями. Ще у грудні 2015 року Кабінет Міністрів оголосив розклад консультацій. Після цього він розіслав запрошення до всіх керівників міністерств, департаментів та агентств. Після цього, Секретаріат Кабінету Міністрів розробив проект національного плану дій та розіслав його до органів виконавчої влади. У січні 2016 року робочі групи Координаційної ради продовжили роботу над розробкою плану дій. Ця праця всередині уряду тривала близько двох місяців.

Як було зазначено вище, багатосекторальна Координаційна рада почала регулярні робочі зустрічі. На етапі імплементації рівень участі державних установ був різним, залежно від конкретного секторального зобов'язання. Більше інформації наведено у розділах з відповідними зобов'язаннями.

3.3. Залучення громадянського суспільства

У грудні 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів опублікував на урядовому веб-сайті вичерпний графік консультацій⁸. У лютому 2016 року Координаційна рада ПВУ оголосила на своєму веб-сайті про намір розробити третій національний план дій⁹. Також протягом лютого 2016 року вона провела низку регіональних публічних консультацій¹⁰. У березні 2016 року вона провела публічне обговорення у форматі «світового кафе», під час якого представники влади та громадянського суспільства методом мозкового штурму вигадали чимало ідей та проранжували пріоритети. Наостанок, у травні 2016 року Секретаріат Кабінету Міністрів публічно закликав до онлайн-голосування, щоб визначити пріоритети для плану дій¹¹. У тому ж місяці проактивні громадяни внесли свої пропозиції та проголосували за них на відкритій онлайн-платформі¹². Наступного місяця Секретаріат Кабінету Міністрів оголосив про результати онлайн-голосування¹³. Процедура голосування свідчить про те, що рівень участі громадськості досяг рівня «співпраці» (дивись Таблицю 3.4. нижче). Після цього Секретаріат Кабінету Міністрів узагальнив та структурував усі пропозиції¹⁴.

У червні 2016 року Координаційна рада провела підсумковий огляд остаточних пропозицій та передала проект тексту комітетам Кабінету Міністрів¹⁵. Комітети та міністерства провели завершальну перевірку тексту¹⁶. Процес підсумкового розгляду з боку Кабінету Міністрів тривав п'ять місяців. Остаточний текст національного плану дій був затверджений 30 листопада 2016 року.

Урядовий веб-сайт не є популярним серед громадськості. Судячи з усього, інформація про процес ПВУ була переважно поширена у вузькому колі громадських організацій, які вже співпрацювали з урядом протягом попередніх циклів розробки плану дій.

Для участі у регіональних консультаціях місцеві органи влади запросили місцеві організації громадянського суспільства, які були активні у відповідних сферах. З боку Секретаріату Кабінету Міністрів були надані пояснення, що критеріями відбору громадських організацій слугували їхня діяльність, підтверджена або відповідними публікаціями, або публічною комунікацією¹⁷. Секретаріат Кабінету Міністрів також

зробив онлайн-оголошення, яке надавало можливість долучитися й іншим. Однак, як зазначив один представник громадянського суспільства, широка кампанія обізнаності про ПВУ за участі державних засобів масової інформації не мала успіху¹⁸. У розробці зобов'язань переважно брали участь державні установи, національні НУО та міжнародні організації.

Пропозиції з боку зацікавлених сторін були розмаїтими та розлогими. Повний текст пропозицій складався зі 100 сторінок¹⁹ та містив більше 200 ідей²⁰. Секретаріат Кабінету Міністрів скоротив текст шляхом вилучення сторонніх коментарів. Також на цьому етапі редагування були відсіянні ті пункти, які не відповідали тематиці ПВУ, схожі міркування були об'єднані, а теми проранжовані за їхньої пріоритетністю²¹. Після цього проект тексту відображав фокус на п'яти викликах ПВУ: покращення державних послуг, покращення доброчесності урядування, підвищення ефективного управління публічними ресурсами, створення безпечних громад та посилення корпоративної підзвітності²². Представники громадянського суспільства могли висловлювати свої думки під час особистих консультацій та через соціальні медіа²³. Секретаріат Кабінету Міністрів стверджує, що він опублікував онлайн-таблицю, де підсумовано, які саме пропозиції були внесені, а які ні.

Країни-учасниці ПВУ мають слідувати низці вимог щодо консультацій під час розробки, втілення та перевірки їхнього плану дій ПВУ. Таблиця 3.3. підсумовує рівень виконання Україною цих вимог протягом втілення плану дій у 2016-2018 роках.

Таблиця 3.3.: Національний процес ПВУ

Кількість виконаних кроків: 6 із 7							
До початку	1.Доступність графіку та процес			2. Завчасне інформування			
	Графік та процес були доступні онлайн до початку консультацій	Так	Ні	Про консультації було повідомлено завчасно	Так	Ні	
		✓			✓		
	3. Підвищення обізнаності			4. Множинні канали комунікації			
	Уряд провів заходи з підвищення обізнаності	Так	Ні	4а. Онлайн-консультації:	Так	Ні	
		✓			✓		
			4б. Офлайн-консультації:	Так	Ні	✓	
5. Документація та зворотній зв'язок							
Резюме коментарів було оприлюднено				Так	Ні		
				✓			
У процесі	6. Регулярний багатосторонній форум						
	6а. Чи був такий форум?	Так	Ні	6б. Чи він збирався регулярно?	Так	Ні	
		✓				✗	
Після	7. Звіт самооцінки уряду						
	7а. Чи був щорічний звіт самооцінки опублікований?	Так	Ні	7б. Чи звіт доступний англійською та офіційною мовами?	Так	Ні	
		✓			✓		
	7в. Чи був відкритий двотижневий публічний період коментування звіту?	Так	Ні	7г. Чи відповідає звіт рекомендаціям МНЗ?	Так	Ні	
		✓			✓		

Таблиця 3.4.: Рівень впливу громадськості

МНЗ адаптував модель Міжнародної асоціації громадської участі (IAP2) «Спектр участі» для подання до ПВУ»²⁴. Цей спектр розкриває потенційний рівень впливу громадськості на зміст плану дій. У дусі ПВУ, більшість країн мають прагнути до рівня «співпраця».

Рівень участі громадськості		Протягом розробки плану дій	Протягом втілення плану дій
Уповноваження	Уряд делегував повноваження із прийняття рішень представникам громадськості.		
Співпраця	Відбувся багаторазовий діалог і громадськість допомагала сформувати порядок денний.	✓	✓
Залучення	Уряд надавав зворотній зв'язок проте, як саме пропозиції громадськості були враховані.		
Консультування	Громадськість могла надавати пропозиції.		
Інформування	Уряд надав громадськості інформацію про план дій.		
Жодних консультацій	Жодних консультацій		

3.4. Консультації протягом імплементації

Участь у ПВУ передбачає, що уряди зобов'язані сформувати форум, який уможливить регулярні консультації між стейкхолдерами щодо реалізації ПВУ. Це може бути чинний або новий орган. Цей розділ підсумовує цю інформацію.

Координаційна рада виконує функції багатостороннього форуму, спеціально створеного для цілей ПВУ. У лютому 2017 року Кабінет Міністрів видав нове розпорядження щодо ради. Воно вимагало, щоб Координаційна рада мала по сім представників від влади та громадськості. У раді є дві співголови – від уряду і від громадянського суспільства²⁵. Міністр Кабінету Міністрів та експерт з Transparency International Україна виконують ролі співголів²⁶.

Після прийняття третього плану дій у листопаді 2016 року попередня Координаційна рада докладала зусиль, щоб створити нову раду. Вона прямо запросила представників з боку влади та оголосила відкритий конкурс для представників громадянського суспільства. До складу донорів та виборчої комісії входили представники українських та міжнародних неурядових організацій²⁷. Секретаріат Кабінету Міністрів оголосив про конкурс представників громадянського суспільства онлайн у березні 2017 року²⁸ і згодом продовжив цей конкурс до квітня 2017 року²⁹. Виборча комісія оголосила результати у травні 2017 року³⁰. Внаслідок цього, чинна Координаційна рада складається з фахівців у відповідних сферах.

Протягом відбору колишня Координаційна рада завершила свої повноваження та більше не могла виконувати свої функції. Однак, до травня 2017 року нова група не збиралася³¹. Це спричинило брак керівництва багатостороннього партнерства протягом кількох місяців. Члени Координаційної ради тричі робили спроби провести збори, однак це їм не вдалося через низьку явку членів ради, через яку кворум не відбувся³². Утім, відбулася принаймні одна неофіційна зустріч з неповним представництвом³³. Секретаріат Кабінету Міністрів провів низку робочих зустрічей з іншими зацікавленими

сторонами онлайн і офлайн³⁴. Громадські організації вважають, що саме вони були ініціаторами активних дій та втілення зобов'язань³⁵. Громадянське суспільство, представлене у раді разом із владою, формувало порядок денний та просувало зобов'язання у щоденній роботі. Однак втіленню національного плану бракувало централізованої координації. А втім, у межах кожного окремого зобов'язання активні представники громадянського суспільства та робочі групи створили формат циклічного діалогу, що підняло рівень участі громадськості до рівня «співпраця» (дивися Таблицю 3.4. вище).

Нова Координаційна рада вперше офіційно зібралася у жовтні 2017 року. Тоді вона обрала співголовою представника громадянського суспільства, визначила робочі процедури та створила чотири робочі групи. Ці групи зосереджуються на адміністративних послугах, прозорості та протидії корупції, е-демократії та е-врядуванні, а також загальних організаційних заходах. Рада також оголосила, що робочі групи будуть складатися з членів Координаційної ради, представників влади та партнерів з громадянського суспільства, згідно з планом дій³⁶.

Положення про діяльність Координаційної ради³⁷, затверджене у жовтні 2017 року, окреслює її функції та процедури³⁸. Насправді, Секретаріат Кабінету Міністрів розробляє проект та розсилає порядок денний. Цей порядок денний може бути змінений членами Координаційної ради. Секретаріат Кабінету Міністрів проводить свої зустрічі відповідно до оновленого порядку денного зі змістовними дискусіями³⁹. Координаційна рада приймає рішення простою більшістю голосів. Координаційно рада має дорадчий голос у Кабінеті Міністрів. При цьому, міністр Кабінету Міністрів є співголовою Координаційної ради. Завдяки цьому, міністр може напряму озвучувати уряду спільну думку ради.

Відповідно до положень, діяльність Координаційної ради відбувається насамперед офлайн, однак онлайн-участь також можлива. Члени Координаційної ради можуть робити онлайн-трансляції зустрічей та публікувати нотатки зустрічей онлайн⁴⁰.

Координаційна рада як орган не здійснює регулярний контроль процесу реалізації⁴¹. Усе ж, члени ради відстежують секторальні зобов'язання⁴². Секретаріат здійснює загальний нагляд за процесом⁴³. Секретаріат Кабінету Міністрів щоквартально збирає від міністерств звіти про прогрес виконання та публікує результати онлайн у вигляді інфографіки.

На думку одного з представників громадянського суспільства, регулярний моніторинг імплементації зобов'язань вимагав би надто багато часу. Тому втілення зобов'язань повністю залежить від найактивніших зацікавлених сторін⁴⁴.

3.5. Самооцінка

Положення ПВУ вимагають від країн-учасниць публікувати звіти самооцінки протягом трьох місяців після завершення першого року виконання. Звіт самооцінки повинен бути доступним для публічного коментування протягом двох тижнів. Цей розділ оцінює відповідність цих вимог та якість звіту.

Секретаріат Кабінету Міністрів опублікував проект проміжного звіту самооцінки у вересні 2017 року⁴⁵. Відповідний звіт охоплював процес консультацій протягом розробки плану дій. Звіт побіжно згадує консультації під час виконання кількох зобов'язань. Частково це підтверджено зацитованими зовнішніми документами, але тільки щодо окремих зобов'язань. Звіт самооцінки надає стислу інформацію про прогрес виконання всіх зобов'язань. Однак, не всі з них містять пояснення викликів чи затримок. Утім, більшість зобов'язань пропонують бачення наступних кроків для їх втілення.

3.6. Врахування попередніх рекомендацій МНЗ

Таблиця 3.5.: Ключові рекомендації з попереднього звіту МНЗ

	Рекомендація	Врахована?	Включена до наступного плану дій?
1	Підтвердити участь у ПВУ на найвищому політичному рівні.	×	×
2	Забезпечити ефективну співпрацю з громадянським суспільством.	✓	✓
3	Реформувати координаційний механізм.	✓	×
4	Визначити пріоритетні зобов'язання.	✓	✓
5	Зосередити увагу на амбітних та реалістичних зобов'язаннях.	✓	✓

Уряд підтвердив участь у ПВУ на найвищому політичному рівні завдяки залученню міністерств та агентств протягом консультацій та призначенню міністра Кабінету Міністрів у ролі співголови Координаційної ради. Проте, це призначення могло би досягти і рівня прем'єр-міністра. Усе ж, це призначення забезпечило високий рівень урядової відповідальності та керівництва. Уряд не робив гучних політичних заяв і широких кампаній підвищення обізнаності громадськості для зміцнення ролі ПВУ на національному рівні. У відповідь на попередні рекомендації, новий план дій підкреслює зобов'язання, зосереджені на імplementації. Кабінет Міністрів реформував багатосторонній форум, Координаційну раду, і залучив до неї найбільш умовитованих та професійних діячів, а також збалансував представництво з боку влади та громадськості. Секретаріат Кабінету Міністрів залучив громадські організації, які були активними або протягом розробки, або протягом виконання національного плану дій як партнерів. НУО також мали можливість приєднатися до відкритого списку пізніше. Проте, тільки деякі представники бізнесу доєдналися до ініціативи як партнери. Координаційна рада зменшила кількість зобов'язань, завдяки чому національний план дій став більш цілеспрямованим та реалістичним для виконання. Не усі, але більшість зобов'язань мали значний потенціал вплинути на роботу уряду. Зокрема, зобов'язання з першого по дев'яте були необхідними для забезпечення прозорості та підзвітності із застосуванням цифрових технологій. Ці зобов'язання мають значний потенціал для підвищення ефективності, запобігання корупції, та поліпшення міжнародного статусу країни.

¹ "Ukraine Third National Action Plan 2016–2018," Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-third-national-action-plan-2016-2018>.

² Сімдесят п'ять міністерств та підпорядкованих департаментів.

³ Двадцять п'ять адміністрацій у регіонах, а саме: Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, Черкаська обласна державна адміністрація, Чернігівська обласна державна адміністрація, Чернівецька обласна державна адміністрація, Дніпропетровська обласна державна адміністрація, Донецька обласна державна адміністрація, Івано-Франківська обласна державна адміністрація, Харківська обласна державна адміністрація, Херсонська обласна державна адміністрація, Хмельницька обласна державна адміністрація, Київська обласна державна адміністрація, Кіровоградська обласна державна адміністрація, Луганська обласна державна адміністрація, Львівська обласна державна адміністрація, Миколаївська обласна державна адміністрація, Одеська обласна державна адміністрація, Полтавська обласна державна адміністрація, Рівненська обласна державна адміністрація, Сумська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна державна адміністрація, Вінницька обласна державна адміністрація, Волинська обласна державна адміністрація, Закарпатська обласна державна адміністрація, Запорізька обласна державна адміністрація, Житомирська обласна державна адміністрація.

⁴ Сімдесят п'ять міністерств та підпорядкованих департаментів.

⁵ Двадцять п'ять державних адміністрацій у регіонах, які перелічені вище.

⁶ Міністерство юстиції; Міністерство внутрішніх справ; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державне агентство з питань електронного урядування; Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство інформаційної політики; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; Національне агентство з питань запобігання корупції; Міністерство оборони; Міністерство інфраструктури; Міністерство фінансів; Державне агентство

автомобільних доріг України; Державна аудиторська служба; Національна поліція; Державна казначейська служба; Міністерство енергетики та вугільної промисловості; Міністерство екології та природних ресурсів; Державна служба геології та надр; Державне агентство з управління зоною відчуження; Міністерство освіти і науки.

⁷ Місцеві державні адміністрації, перелічені вище, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, та органи місцевої влади, за згодою.

⁸ “Розпочинається обговорення щодо реалізації у 2016–2018 роках ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 29 грудня 2015 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2839.

⁹ “The Discussion of Implementation of the Open Government Parliament Initiative Implementation in 2016–2018 Is Being Started,” Open Government Partnership in Ukraine, 2 February 2016, <http://bit.ly/2zfg7nC>.

¹⁰ “Пропозиції щодо реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні у 2016–2018 роках обговорюються у регіонах України,” Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 16 лютого 2016 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2901.

¹¹ “Запрошуємо вас обговорити пропозиції щодо реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні у 2016–2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 17 травня 2016 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3004.

¹² Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

¹³ “Результати голосування щодо заходів з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні у 2016–2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 1 червня 2016 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3011.

¹⁴ Олеся Архипська (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

¹⁵ Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹⁶ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹⁷ Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹⁸ Олеся Архипська (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

¹⁹ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

²⁰ Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

²¹ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

²² Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

²³ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

²⁴ “IAP2’s Public Participation Spectrum,” International Association for Public Participation, http://cymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

²⁵ “Постанова Кабінету Міністрів 14 лютого 2017 року №79,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, 14 лютого 2017 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-2017-%D0%BF>.

²⁶ “Склад Координаційної ради з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2650.

²⁷ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

²⁸ “Оголошено конкурс серед громадянського суспільства на вибори до Координаційної ради з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 30 березня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3402.

²⁹ “Продовжено конкурс серед громадянського суспільства на вибори до Координаційної ради з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 18 квітня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3418.

³⁰ “Результати конкурсу серед громадянського суспільства на вибори до Координаційної ради з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 травня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року)

http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3432.

³¹ Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³² Олеся Архипська (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

³³ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

³⁴ Наталія Окша (Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³⁵ Максим Ключар (незалежний дослідник), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 22 липня 2017 року.

³⁶ “Координаційна рада з реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” в Україні провела зустріч”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 4 жовтня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3472.

³⁷ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³⁸ “Постанова Кабінету Міністрів 14 лютого 2017 року №79,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, 14 лютого 2017 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-2017-%D0%BF>.

³⁹ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

⁴⁰ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

⁴¹ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

⁴² Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

⁴³ Олеся Архипська (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

⁴⁴ Олена Урсу (Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй в Україні), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 20 липня 2017 року.

⁴⁵ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

IV. Зобов'язання

Усі країни-учасниці ПВУ розробляють національний план дій ПВУ, що містить конкретні зобов'язання та охоплює дворічний період. Уряди починають свої національні плани дій викладом наявних заходів, які стосуються відкритого урядування, у тому числі конкретних стратегій та поточних програм.

Зобов'язання повинні бути адекватними для унікальних обставин та викликів кожної країни. Зобов'язання у планах дій ПВУ повинні також стосуватися цінностей ПВУ, які викладені у Статуті ПВУ та Декларації відкритого урядування, яка підписана всіма країнами-учасницями ПВУ¹.

Що робить зобов'язання якісним?

Після усвідомлення, що досягнення зобов'язання з відкритого урядування часто передбачає багаторівневий процес, скрізь, де це можливо, уряди мають додати строки та індикатори успіху до своїх зобов'язань, щоб визначити, що треба досягти щороку. У цьому звіті детально розкрито кожне із зобов'язань, які країна включила у план дій, та проаналізовано перший рік їх виконання.

МНЗ використовує такі індикатори оцінки зобов'язань:

- **Конкретність:** Ця змінна оцінює рівень конкретності та вимірюваності кожного зобов'язання. Варіанти є такими:
 - **Висока:** Формулювання зобов'язання надає чіткі, вимірювані і такі, що можуть бути перевірені, результати для досягнення мети.
 - **Середня:** Формулювання зобов'язання описує діяльність, яка може бути об'єктивно перевірена та включає результати, але ці результати або неможливо чітко виміряти, або вони не зовсім стосуються мети зобов'язання.
 - **Низька:** Формулювання зобов'язання описує діяльність, яку можливо розтлумачити як таку, що можна перевірити, але вона потребує деякого витлумачення з боку читача, щоб визначити, на що така діяльність спрямована і які будуть її результати.
 - **Відсутня:** Формулювання зобов'язання не містить жодних вимірюваних заходів, результатів чи етапів.
- **Зв'язок із цінностями ПВУ:** Ця змінна оцінює зв'язок зобов'язання із цінностями ПВУ. З огляду на ретельне прочитання тексту зобов'язання у такий спосіб, як воно заявлене у плані дій, для визначення релевантності керуються такими питаннями:
 - **Доступ до інформації:** Чи розкриє уряд більше інформації або чи покращить він якість інформації, вже відкритої для громадськості?
 - **Участь громадськості:** Чи уряд створить або покращить можливості або спроможності громадськості для інформування або впливу на прийняття рішень?
 - **Підзвітність влади:** Чи уряд створить або покращить можливості притягнення посадових осіб до відповідальності за їхні дії?
 - **Технології та інновації для прозорості та підзвітності:** Чи технологічні інновації будуть використані у відповідності до трьох інших цінностей ПВУ, щоб посилити чи то прозорість, чи то підзвітність?²
- **Потенційний вплив:** Ця змінна оцінює *потенційний вплив* зобов'язання, якщо воно буде виконане, як зазначено у тексті. Дослідник МНЗ користується текстом плану дій для того, щоб:
 - Визначити соціальну, економічну, політичну чи екологічну проблему;
 - Встановити статус-кво на початку плану дій; та

- Оцінити те, якою мірою зобов'язання, за умови його виконання, може вплинути на продуктивність та вирішення проблеми.

Зірковими зобов'язання вважаються зразкові зобов'язання ПВУ. Для того, щоб отримати зірку, зобов'язання повинне відповідати кільком критеріям:

- Зіркові зобов'язання матимуть середню або високу конкретність. Зобов'язання повинне чітко окреслювати заходи та кроки, щоб можна було оцінити його потенційний вплив.
- З формулювання зобов'язання повинно бути чітко зрозуміло, що воно стосується відкритого урядування. Зокрема, воно має стосуватися принаймні однієї цінності ПВУ – доступу до інформації, участі громадськості або підзвітності влади.
- Зобов'язання матиме трансформаційний потенційний вплив, якщо буде повністю виконане³.
- Уряд має досягти значного прогресу у виконанні такого зобов'язання під час реалізації плану дій, тобто здобути оцінку значного або повного виконання.

За цими критеріями план дій України містить два зіркові зобов'язання, а саме:

- Зобов'язання 8: Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель, та
- Зобов'язання 9: Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей.

Наостанок, таблиці у цьому розділі подають стислий виклад безлічі даних, які МНЗ зібрав у процесі проміжного звітування. Для ознайомлення з повною базою даних по Україні та всім країнам-учасникам ПВУ, дивись OGP Explorer⁴.

Загальний огляд зобов'язань

Зобов'язання знаходяться у широкому спектрі тем, тому їх найдоцільніше згрупувати за ключовими цінностями відкритого урядування.

Дії щодо доступу до інформації включають перевірку інформації про бенефіціарних власників, просування прозорості видобувних та будівельних галузей, відкриття містобудівної документації, а також запровадження контролю за забруднювачами довкілля.

Вдосконалення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників має на меті допомогти виявити певні відносини. Він має визначати взаємозв'язки між юридичними особами та їх засновниками (учасниками), кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами), зокрема кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника – усіма очільниками юридичних осіб. Зобов'язання щодо продовження втілення Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні суттєво підвищує прозорість цього прибуткового сектору з високими корупційними ризиками. Запровадження міжнародних стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) спрямоване на забезпечення підзвітності організацій, які здійснюють закупівлі. Воно також має відкрити доступ до інформації щодо будівництва, яке здійснюється за державний кошт. Сектор будівництва має високі корупційні ризики, тому ініціатива CoST є дуже цінною, оскільки може забезпечити прозорість сектору і у такий спосіб запобігти корупції. Зобов'язання із надання вільного доступу громадськості до містобудівної документації прагне запобігти корупції шляхом відкриття історично закритої документації.

Стосовно участі громадськості, зобов'язання містять намір розробити кращі публічні консультації, розвинути електронну демократію та запровадити систему «community policing». Зобов'язання у цих сферах націлені на створення механізмів більшого залучення громадян до творення державної політики.

Зобов'язання щодо використання технології для підвищення прозорості включають ініціативи з розробки інструментів прозорого державного бюджету та прозорих публічних закупівель, а також втілення електронної системи декларування.

Цей план дій містить два важливі зобов'язання, які зосереджені на децентралізації та розширенні адміністративних послуг. Однак, ці зобов'язання спрямовані радше на покращення державних послуг, аніж на відкриття діяльності державних установ у цих царинах. Через це ці зобов'язання не є явно пов'язаними з цінностями ПВУ.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance, June 2012 (Updated March 2014 and April 2015)," Open Government Partnership,

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² "IRM Procedures Manual," Open Government Partnership,

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx.

³ The International Experts Panel changed this criterion in 2015. For more information, visit

<http://www.opengovpartnership.org/node/5919/>.

⁴ "OGP Explorer and IRM Data," Open Government Partnership, <http://bit.ly/1KE2WII>.

І. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг

Текст зобов'язання:

Підвищення якості та прозорості надання адміністративних послуг:

1) *Забезпечення децентралізації повноважень з надання найбільш важливих для громадян адміністративних послуг та інтеграція базових адміністративних послуг у центрах надання адміністративних послуг.*

Очікувані результати: делегування органам місцевого самоврядування повноваження з надання базових адміністративних послуг (прийняті відповідні нормативно-правові акти) та/або забезпечення надання через центри адміністративних послуг з:

- *видачі паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон;*
- *державної реєстрації земельних ділянок, внесення та отримання інформації з Державного земельного кадастру;*
- *державної реєстрації актів цивільного стану.*

2) *Впровадження моніторингу функціонування центрів надання адміністративних послуг.*

Очікувані результати: створення інформаційної системи моніторингу функціонування центрів надання адміністративних послуг.

3) *Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо надання адміністративних послуг, зокрема в об'єднаних територіальних громадах.*

Очікувані результати: Широке інформування громадян про роботу системи надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг. Проведення просвітницьких кампаній щодо порядку отримання адміністративних послуг. Проведення вебінарів для представників інститутів громадянського суспільства щодо реформування системи адміністративних послуг. Поширення тематичної соціальної реклами. Створення спеціалізованих освітніх програм.

Відповідальні установи: Мін'юст, МВС, Мінрегіон, Мінагрополітики, Державне агентство з питань електронного урядування, Держгеокадастр, обласні і Київська міська держадміністрації, органи місцевого самоврядування (за згодою); Мінекономрозвитку, Державне агентство з питань електронного урядування, місцеві держадміністрації; МІП, Мінрегіон, Мінекономрозвитку, Державне агентство з питань електронного урядування, інші центральні органи виконавчої влади, обласні і Київська міська держадміністрації, органи місцевого самоврядування (за згодою).

Партнерські організації: Громадська організація “Центр політико-правових реформ”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою); громадські організації “Центр політико-правових реформ”, “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою); інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: липень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність	Зв'язок із цінностями ПВУ	Потенційний вплив	Чи вчасно?	Ступінь виконання
--------------------	--------------	---------------------------	-------------------	------------	-------------------

	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадянськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
I. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг		✓			Неявний						✓		Так		✓		

Контекст і цілі

Органи центральної влади України надають численні адміністративні послуги. Це є і спадком високоцентралізованого Радянського Союзу, і практикою міністерств за останні два десятиліття для збереження контролю над наданням послуг¹. Бракує ясності щодо цін за надання адміністративних послуг та щодо розподілу функцій між центральними та місцевими органами влади². Внаслідок цього, громадяни часом спантеличені щодо того, де саме їм отримувати державні послуги.

Закон «Про адміністративні послуги», прийнятий у 2012 році, вимагав, щоб на міському та районному рівні були створені центри надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»³. Ці центри мають надавати послуги з реєстрації бізнесу та власності, а також видавати паспорти. З 2012 року цей закон неодноразово змінювався, але органи центральної влади, такі як міністерства, досі зберігають контроль над деякими реєстраційними послугами.

Це зобов'язання ґрунтується на наявних зусиллях, спрямованих на реформування та покращення якості і прозорості надання адміністративних послуг. Це зобов'язання вимагає прийняття нових положень, які би ще більшою мірою делегували адміністративні послуги органам місцевої влади та центрам надання адміністративних послуг. Воно також вимагає оновлення контролю за роботою центрів надання адміністративних послуг та спрямованої кампанії підвищення обізнаності громадськості щодо доступу до адміністративних послуг.

Деякі складові цього зобов'язання є доволі конкретними. Однак, інші складові, зокрема механізм моніторингу центрів надання адміністративних послуг, є нечіткими. Хоча три очікувані результати, які планує досягти перша ціль, є доволі чіткими, вона недостатньо конкретна щодо процесу їх досягнення. Крім того, незрозуміло, як саме подальше делегування послуг стосується ключових цінностей ПВУ щодо відкритого урядування. Виглядає так, що ці складові пов'язані з важливою, але зовсім іншою цінністю ефективного урядування. Кампанія підвищення обізнаності громадськості могла би бути корисною для пояснення того, як громадяни можуть отримати ці послуги. Однак, цьому виду діяльності бракує чіткості у визначенні мети, строків, результатів та вимірів успіху. Тому загальна конкретність цього зобов'язання є низькою.

Потенційний вплив цього зобов'язання є незначним. Як зазначено у другому проміжному звіті МНЗ⁴, децентралізація державних функцій стала на порядку денному з 2014 року. Якщо вона буде втілена повною мірою, вона зможе заощадити час та гроші громадян⁵. Це зобов'язання є додатком до зобов'язання з попереднього плану дій, у якому спостерігається значний прогрес.

Ступінь виконання

У виконанні цього зобов'язання уряд просунувся незначною мірою. Це підтверджує і звіт самооцінки уряду⁶, і відгук з боку громадянського суспільства⁷. Організації, визначені як партнери, володіють експертизою, достатньою для консультування, але не мають владних повноважень для втілення цього зобов'язання. Міністерство економічного розвитку і торгівлі повідомляє, що вже функціонують 675 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), 48 територіальних відділень, та 20 віддалених робочих місць⁸. Однак, лише у 31 з цих точок можна отримати усі 15⁹ основних адміністративних послуг. Ці 15 послуг включають видачу паспорту, доступ до інформації земельного кадастру та реєстрацію права на нерухоме майно¹⁰. Крім того, тільки 20 з цих центрів мають обладнання, необхідне для надання усіх цих послуг. На думку експерта з боку громадськості, закупівлю обладнання стримує брак фінансування¹¹. Враховуючи те, що кількість ЦНАПів, які запрацювали, мала, а їхній функціонал неповний, ступінь виконання зобов'язання є незначною.

У січні 2017 року уряд підтримав законопроект про децентралізацію державної реєстрації актів цивільного стану і вже наступного місяця подав законопроект до парламенту¹². У травні Міністерство юстиції запропонувало змінений проект закону, який передбачав делегування реєстрації актів цивільного стану органам місцевої влади до кінця 2022 року. Нова версія також передбачила довший період часу для запровадження цієї послуги у великих містах¹³. Цей законопроект все ще перебуває на розгляді у Верховній Раді¹⁴. Цей повільний процес був пришвидшений новими розпорядженнями Кабінету Міністрів, прийнятими у жовтні 2017 року. Ці розпорядження делегували більше послуг, включно з реєстрацією актів цивільного стану, місцевим ЦНАПам¹⁵.

Далі, у лютому 2017 року, Центр Державного земельного кадастру запропонував новий законопроект, який вносить зміни до чинного закону про державний земельний кадастр. Пропоновані зміни мають делегувати реєстрацію земельних ділянок від органів центральної влади до органів місцевої влади шляхом застосування персональних цифрових підписів. Ці зміни також скорочують час реєстрації до менш ніж семи днів¹⁶.

Моніторинговий компонент зобов'язання втілюється шляхом розробки веб-сайту, який має інформувати про наявні функції у кожному конкретному ЦНАПі¹⁷. Хоча уряд мав співпрацювати з Німецьким співтовариством з міжнародної співпраці (GIZ) задля розробки динамічного порталу для моніторингу, досі не було жодних результатів¹⁸.

У порівнянні з попередньою метою, уряд більшою мірою просунувся у проведенні кампанії з підвищення обізнаності громадськості. Інформація про наявні сервіси у місцевих ЦНАПах була поширена у вигляді соціальної реклами на телебаченні у січні та лютому 2017 року. Наступна інформаційна кампанія, проведена у травні та червні, повідомляла про онлайн-сервіси, запропоновані державними установами¹⁹. У самих ЦНАПах було проведено понад сто тренінгів та навчань²⁰. Уряд відзвітував про численні заходи. Вони включають 800 зустрічей з громадянами та засобами масової інформації, 35 000 інформаційних та роз'яснювальних матеріалів у національних та регіональних друкованих ЗМІ, чотири просвітницькі кампанії та 338 заходів, спрямованих на підвищення обізнаності²¹. Представники громадянського суспільства стверджують, що інформаційна кампанія складалася з кількох відеороликів на телебаченні та в Інтернеті, і що вона була більше спрямована на чиновників, ніж на громадян²². Оцінки уряду та громадянського суспільства щодо втілення кампанії підвищення обізнаності сильно відрізняються.

Наступні кроки

Уряд має продовжити реформу покращення надання адміністративних послуг та проводити кампанії підвищення обізнаності. Уряду також варто продовжувати освітні програми у ЦНАПах. Ці програми мають інформувати громадськість, де можна

отримати адміністративні послуги і за яку ціну. Уряд має забезпечити належне фінансування та кадрове забезпечення ЦНАПів. Оскільки це зобов'язання не має прямого зв'язку з жодною ключовою цінністю ПВУ, дослідник МНЗ рекомендує не продовжувати його у наступному плані дій.

¹ Надія Добрянська, “Центри надання адміністративних послуг — шлях подолання бюрократії та корупції”, Zn.ua, 19 вересня 2014 року, <https://dt.ua/internal/centri-nadannya-administrativnih-poslug-shlyah-podolannya-byurokratiyi-ta-korupciyi-.html>.

² Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³ “Закон України Про адміністративні послуги”, Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

⁴ Dmytro Kotliar, Independent Reporting Mechanism (IRM): Ukraine End of Term Report 2015–2016 (Washington, DC: Open Government Partnership, 2017), 38, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

⁵ Олександр Каменчук (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

⁶ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁷ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

⁸ “Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.10.2017),” Діяльність, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 19 жовтня 2017 року, <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8383e170-308f-4578-844c-18536964b218&title=InformatsiiaSchodoTsentrivNadannyaAdministrativnihPoslugURegionakhUkraini-standomNa01-10-2016->.

⁹ Олександр Каменчук (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹⁰ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹¹ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹² “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹³ “Міністерство юстиції представило проект закону про децентралізацію у сфері державної реєстрації актів цивільного стану”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 17 травня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3434.

¹⁴ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁵ “Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 11 жовтня 2017 №782-р, Урядовий портал”, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250401348>.

¹⁶ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁷ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹⁸ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁹ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

²⁰ Олександр Каменчук (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

²¹ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання

недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

²² Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

2. Запровадити адміністративні послуги

Текст зобов'язання:

Впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі:

1) Розширення функціональних можливостей Єдиного державного portalу адміністративних послуг з метою надання адміністративних послуг в електронній формі.

Очікувані результати: Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду проектів нормативно-правових актів щодо порядку ведення та вимог щодо функціональних можливостей Єдиного державного portalу адміністративних послуг. Інтеграція інформаційних систем та інформаційних ресурсів до Єдиного державного portalу адміністративних послуг. Функціонування єдиної платформи надання адміністративних послуг на базі Єдиного державного portalу адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг в електронній формі (повний цикл):

у 2016 році — 15 послуг

у 2017 році — 20 послуг

у 2018 році — 25 послуг

2) Впровадження єдиної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів.

Очікувані результати: Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду проекту нормативно-правового акта щодо положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів. Створення інтерфейсів прикладного програмування для забезпечення доступу до пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів.

Підключення до електронної взаємодії:

у 2016 році — 10 пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів.

у 2017 році — 20 пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів.

у 2018 році — 30 пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів.

3) Впровадження сучасних засобів електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб.

Очікувані результати: Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду проектів нормативно-правових актів з питань впровадження електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб в державних інформаційно-телекомунікаційних системах (травень 2017 року). Створення відповідної технологічної бази (червень 2018 року).

Відповідальні установи: Мінекономрозвитку, Державне агентство з питань електронного урядування, інші центральні органи виконавчої влади, обласні, Київська міська держадміністрації; Державне агентство з питань електронного урядування, Мінекономрозвитку, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (за згодою); Державне агентство з питань електронного урядування, Мінрегіон, Мін'юст, Мінекономрозвитку, Адміністрація Держспецзв'язку.

Партнерські організації: Громадська організація “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою); громадська організація “Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою); інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: липень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність	Зв'язок із цінностями ПВУ	Потенційний вплив	Чи вчасно?	Ступінь виконання
--------------------	--------------	---------------------------	-------------------	------------	-------------------

	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
2. Запровадити адміністративні послуги				✓	Неявний						✓		Так			✓	

Контекст і цілі

В Україні адміністративні послуги, які надає держава, часто надмірно регульовані й ускладнені. У деяких випадках, аж три різні документи визначають порядок надання однієї послуги. В інших випадках, не всі реєстри наявні онлайн, тож обробка документів займає багато часу¹. Все це призвело до появи численних фірм-посередників, які отримують вигоду від пришвидшеного надання державних послуг завдяки власним зв'язкам². Для подолання цих проблем у жовтні 2014 року уряд видав розпорядження³, яким заснував Державне агентство з питань електронного урядування. Це агентство отримало від уряду повноваження впроваджувати державну політику з інформатизації, е-урядування, та розвитку цифрових інформаційних ресурсів для перетворення країни на «інформаційне суспільство».

Це нове державне агентство до початку цього плану дій вже мало певні здобутки. Відповідно до звіту самооцінки уряду⁴, у 2015 році Міністерство економічного розвитку і торгівлі запустило тестову версію Єдиного державного порталу адміністративних послуг⁵. У березні 2016 року міністр офіційно представив⁶ портал громадськості⁷.

Це зобов'язання має на меті розширити функціонал Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Воно також прагне запровадити єдину систему електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами та ввести в дію електронну ідентифікацію фізичних та юридичних осіб завдяки електронному цифровому підпису.

Зобов'язання перелічує конкретні кроки, строки, та вимірювані цілі для запровадження нових онлайн-послуг. Воно також містить перелік конкретних пріоритетних інформаційних ресурсів, які мають бути створені. Проте, зв'язок цих цілей з ключовими цілями ПВУ є неявним. Вони не посилюють ані підзвітність, ані участь громадськості, ані доступ до інформації, а радше пришвидшують надання адміністративних послуг з боку держави.

Ключовим задумом реформи було структурувати і стандартизувати публічні сервіси шляхом аудиту, реінжинірингу, оптимізації, автоматизації та спрощення завдяки діджиталізації. Аудит має включати перегляд процедур. Реінжиніринг також передбачає зміну процедур у разі такої необхідності. Завдяки оптимізації кількість процедур могла би зменшитися. Автоматизація базувалася би на програмуванні стандартних процесів, які мали би виконуватися без людської участі. Ці зміни передбачають не просто технічні видозміни. Вони вимагають проактивних змін у нормативно-правових актах⁸. Уряд вирішив, що до кінця 2018 року він зосередиться на переведенні 100 найважливіших адміністративних послуг в електронний формат, чим забезпечить 80 відсотків потреб громадян⁹. Окрім цього, зменшення кількості обов'язкових документів має мінімізувати зловживання владою, здійснюване чиновниками нижчої ланки, які раніше відповідали за виконання рутинних процедур¹⁰. Уряд застосував підхід «одного персонального облікового запису». Це було зроблено з міркувань збільшення зручності користування е-послугами завдяки тому, що вхід у єдину онлайн-систему надає доступ до всіх адміністративних послуг, наявних онлайн¹¹. Це зобов'язання доповнює перше

зобов'язання цього плану дій. Перше зобов'язання наближає адміністративні послуги до громадян, тоді як друге зосереджується на реінжинірингу та діджиталізації адміністративних послуг на всеукраїнському рівні.

Це зобов'язання пропонує розширити функціонал порталу до 60 додаткових послуг, які мають збільшити ефективність та зменшити корупційні ризики. Однак, малоімовірно, що запровадження нових засобів електронної ідентифікації суттєво змінить надання послуг. Втілення зобов'язання може мати помірний вплив завдяки широкому спектру додаткових послуг, які можуть бути надані через єдиний портал. У той же час, незрозуміло, наскільки ця корисна реформа стосується цінностей ПВУ.

Ступінь виконання

Це зобов'язання характеризується значним ступенем виконання, і, до того ж, дві з трьох цілей виконуються вчасно.

Варто зазначити, що більшу частину зобов'язання реалізували міністерства та державні агенції. Деякі громадські організації не взялися виконувати заплановані заходи. Через це у плані заходів вони не згадані як головні партнери, хоча деякі з них надавали поодинокі консультації.

У вересні 2016 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі видало наказ, який окреслив напрямки і забезпечив пришвидшення для інтеграції інформаційних систем місцевих органів влади у Єдиний державний портал адміністративних послуг¹². Цим МЕРТ запровадив процедури підтримки та операційні вимоги до Єдиного державного порталу.

На цей час, портал державних послуг доступний через два різні домени¹³. До того ж, функціонал іншого державного порталу частково перетинається з функціоналом ранішої версії порталу¹⁴. Це створює плутанину для користувачів. Унаслідок цього, інтеграція всіх інформаційних систем у єдиний портал іще не завершена. Хоча плутанина залишається, Єдиний портал працює на повну потужність¹⁵. Користувач може створити обліковий запис з логіном, паролем, електронним цифровим підписом або BankID. Модуль повідомлень для «персонального кабінету», особистого облікового запису на державному порталі послуг, ще проходить тестування¹⁶.

Уряд також повідомляє, що тільки 22 послуги доступні онлайн, а ще вісім додаткових послуг проходять тестування¹⁷. Насправді, станом на листопад 2017 року 52 послуги були доступні в Єдиному державному порталі адміністративних послуг¹⁸. Цей портал надає е-послуги щодо будівництва, енергетичної сфери, земельних питань, зовнішньоекономічної діяльності, нерухомості, внутрішніх ID-карток та закордонних паспортів, пенсій, податків, екологічних питань, сімейних справ, спорту і туризму, підприємництва та питань юридичних осіб. Це свідчить про те, що е-послуги за 2016 та 2017 рік були запроваджені вчасно. Як зазначає Державне агентство з питань електронного урядування, портал сприяє більшій діджиталізації послуг. Представник Держагентства також зазначив, що більшість державних установ діють згідно з цими новими ініціативами¹⁹.

Уряд також просунувся у забезпеченні інтероперабельності деяких урядових інформаційних порталів з єдиним порталом. Уряд видав три розпорядження щодо цього питання. Вони включають наказ про електронну взаємодію між урядовими інформаційними ресурсами²⁰, Концепцію про розвиток електронних послуг в Україні²¹ та план заходів з реалізації Концепції про розвиток електронних послуг в Україні²². Згідно зі звітом самооцінки уряду, уряд розпочав закупівлю технічної платформи системи інтероперабельності²³. У березні 2017 року Державне агентство з питань електронного урядування спільно з Академією е-врядування оголосили тендер на закупівлю системи інтероперабельності²⁴. Крім того, уряд проводить тестування пілотної версії взаємодії між основними державними реєстрами²⁵. Як зазначив один посадовець, у 2017 році були змодельовані 20 із 1 000 пріоритетних транзакцій²⁶. Ці

взаємодії стосуються всього періоду плану дій і відображають моделювання, а не реальне впровадження.

Щодо запровадження сучасних засобів електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб, ступінь виконання є незначним. Заплановані проекти розпоряджень щодо запровадження електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб у державних інформаційних і телекомунікаційних системах не були розроблені. З іншого боку, були видані 430 000 нових ID-карток (внутрішніх паспортів). Вони містять засоби електронної ідентифікації у вигляді інтегрованого безконтактного мікрочіпа²⁷. Вони є інфраструктурним елементом електронної ідентифікації фізичних осіб (ціль 3). Однак, окремі представники громадянського суспільства вважають, що значущість електронного цифрового підпису з метою ідентифікації переоцінена. Вони зазначають, що глобальний тренд розвивається радше у напрямку альтернативних форм цифрових підписів, включно з Банк ID та Мобайл ID. На нових ID-картках такі можливості не реалізовані²⁸. Це може змінитися у майбутньому завдяки пілотному проекту Державного агентства з питань електронного урядування, у якому реалізується модель Мобайл ID²⁹.

Перші результати (якщо такі є)

Посадові особи погоджуються, що зручність порталу для користувача може бути покращена, зокрема у напрямку ефективного спрямування до потрібної державної послуги³⁰. Уряд вважає, що реформа вже забезпечила суттєву економію часу³¹ та значне зменшення корупційних ризиків серед посадових осіб нижчої ланки завдяки зменшенню бюрократичного контакту громадян з чиновниками³².

Як зазначає заступник міністра МЕРТ, Єдиний державний портал має низку переваг, включно зі швидшим прийняттям послуг до оброблення (два дні замість 10) та меншою кількістю помилок³³. До того ж, уряд повідомив про оцінку прямих заощаджень у розмірі 20 мільйонів гривень (700 000 доларів США). Користувачам більше не потрібно їхати до столиці – Києва – для отримання багатьох послуг. Крім того, міністерство підрахувало, що усунення приватних посередників для оформлення документів має заощадити 500 мільйонів гривень (17,5 мільйонів доларів США)³⁴. Ці здобутки були розраховані тільки для 12 послуг, що вже свідчить про значущий внесок нової системи³⁵.

Наступні кроки

Це зобов'язання має бути виконано вчасно. Дослідник МНЗ рекомендує таке:

- Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Державне агентство з питань електронного урядування мають зосередитися на розробці проекту розпорядження щодо реалізації електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб у державних інформаційних і телекомунікаційних системах. Міністерства також мають забезпечити можливість використання Банк ID та Мобайл ID як альтернативних засобів ідентифікації у нових онлайн-сервісах.
- Державне агентство з питань електронного урядування має оголосити наступні пріоритетні сервіси для оцифрації. Зважаючи на дані опитування 2015 року, за якими 86 відсотків українців не розуміють, що таке е-врядування³⁶, дослідник МНЗ рекомендує Державному агентству з питань електронного урядування запустити кампанію підвищення обізнаності громадян про е-послуги та особливості користування ними.

¹ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

² Вікторія Герасимович (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³ “Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року №492,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>.

⁴ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання

недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁵ Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.

⁶ “Мінекономрозвитку запустило Єдиний державний портал адміністративних послуг”, Censor.net, 17 березня 2016 року, https://ua.censor.net.ua/video_news/379550/minekonomrozvytku_zapustilo_yedynyyi_derjavnyi_portal_adminis_tratyvnyh_poslug_nefodov_video.

⁷ Unified State Portal of Administrative Services, <https://posludy.gov.ua/>.

⁸ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

⁹ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

¹⁰ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

¹¹ Вікторія Герасимович (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

¹² “Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 8 вересня 2016 року №1501/248”, Документи, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=1c8a0fdd-f39d-4d23-b3bc-214926b41583>.

¹³ “Громадянам”, Єдиний державний портал адміністративних послуг, <https://posludy.gov.ua/>; та Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.

¹⁴ Портал державних послуг, <https://igov.org.ua/>.

¹⁵ Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.

¹⁶ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁷ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁸ Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.

¹⁹ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

²⁰ “Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 року №606,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF>.

²¹ “Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року №918-р,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.

²² “Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 року №394-р,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF>.

²³ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

²⁴ “Оголошення про міжнародний тендер”, Новини, Державне агентство з питань електронного урядування в Україні, 17 березня 2017 року, <http://www.dkni.gov.ua/content/ogoloshennya-do-uchasti-v-mizhnarodnomu-tenderi>.

²⁵ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

²⁶ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

²⁷ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

²⁸ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

²⁹ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

³⁰ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

³¹ Олексій Вискуб (Державне агентство з питань електронного урядування України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

³² Вікторія Герасимович (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.

³³ “Мінекономрозвитку запустило Єдиний державний портал адміністративних послуг”, Sensor.net, 17 березня 2016 року,
https://ua.censor.net.ua/video_news/379550/minekonomrozvytku_zapustilo_yedynnyi_derjavnyi_portal_administrativnykh_poslug_nefodov_video.

³⁴ “Мінекономрозвитку запустило Єдиний державний портал адміністративних послуг”, Sensor.net, 17 березня 2016 року,
https://ua.censor.net.ua/video_news/379550/minekonomrozvytku_zapustilo_yedynnyi_derjavnyi_portal_administrativnykh_poslug_nefodov_video.

³⁵ “Мінекономрозвитку запустило Єдиний державний портал адміністративних послуг”, Sensor.net, 17 березня 2016 року,
https://ua.censor.net.ua/video_news/379550/minekonomrozvytku_zapustilo_yedynnyi_derjavnyi_portal_administrativnykh_poslug_nefodov_video.

³⁶ “Е-уряд та е-демократія: що думають українці?” Київський міжнародний інститут соціології, 2015,
<http://egap.in.ua/biblioteka/e-uryad-ta-e-demokratiya/>.

3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій

Текст зобов'язання:

Впровадження системи подання та оприлюднення відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Очікувані результати: забезпечення подання відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” декларацій суб'єктами декларування, визначеними у статті 3 Закону.

Відповідальні установи: Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Держспецзв'язку.

Партнерські організації: Проект Програми розвитку ООН в Україні “Прозорість та доброчесність публічного сектору”, громадська організація “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: липень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій				✓	✓			✓		✓			Так				✓

Контекст і цілі

Протягом попереднього плану дій уряд створив Єдиний Державний Реєстр Декларацій для декларування доходів, власності та витрат¹. Це зобов'язання має на меті запровадити систему подання та публікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Це має відбуватися згідно із законом «Про запобігання корупції»². Уряд має виконати це зобов'язання через доручення подавати щорічні декларації щодо особистої чи сімейної власності та отриманих подарунків³.

Це зобов'язання є високоспецифічним, оскільки воно посиляється на конкретну статтю закону щодо того, хто саме має подавати е-декларації, як і коли. Підсумкова база даних декларацій (реєстр) має запровадити чітку базу для порівняння з попередніми паперовими деклараціями та майбутніми щорічними е-деклараціями. Відповідно до закону, посадові особи можуть бути притягнені до відповідальності, якщо їхні задекларовані доходи, статки чи витрати не збігаються з їхніми офіційними джерелами доходів чи спостереженим споживанням. Крім того, уряд суттєво збільшує прозорість шляхом опублікування реєстру е-декларацій онлайн у форматі відкритих даних. Тому це зобов'язання може посилити доступ до інформації про статки посадових осіб.

Закон зобов'язує декларантів подавати їхні е-декларації до певної дати, залежно від їхньої посади. Ці декларації публікуються онлайн і можуть бути доступні зацікавленим громадянам, громадським організаціям та журналістам. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) перевіряє доходи, статки та стилі життя декларантів. Якщо воно знаходить порушення, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) відкриває справу.

Закон визначає, які саме посадові особи мають декларуватися та які саме агентства мають перевіряти надану держпосадовцями інформацію та розслідувати порушення. Відповідно до нових положень, е-декларації розширюють список позицій, які мають бути задекларовані, включно з готівкою, предметами розкоші та витратами. Це відображає значно ширший набір позицій офіційного декларування, ніж вимагалось у минулому⁴. Ба більше, змінилися і механізми контролю. НАЗК перевіряє е-декларації, НАБУ починає розслідування, а Національна поліція перевіряє та контролює держпосадовців на місцевому рівні. Важливо те, що цифровий спосіб подання та його миттєва публікація онлайн значно ускладнюють фальсифікацію та «втрату» таких записів. Вони можуть бути негайно та легко завантажені зацікавленими сторонами. З цих міркувань забезпечення подання декларацій є ще одним кроком у напрямку до більш прозорої та підзвітної системи е-декларування. Однак, ця система не пов'язана з іншими чинними електронними базами даних, такими як земельний кадастр. До того ж, вона перевіряється різними органами влади вручну та має складнощі із застосуванням санкцій. Крім того, виконання цього зобов'язання вже розпочалося до затвердження цього плану дій. Як наслідок, потенційний вплив цього зобов'язання є незначним.

Ступінь виконання

Загалом, незважаючи на різні виклики, це зобов'язання виконане. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) запустило Єдиний Державний Реєстр Декларацій вчасно. Перша хвиля е-декларування розпочалася 1 вересня 2016 року, а друга хвиля е-декларування стартувала 1 січня 2017 року. Хоча НАЗК звітує про стовідсотковий рівень виконання, воно ж визнає, що довелося запустити низку оновлень системи⁵.

Експерти з громадського сектору зауважують декілька затримок та викликів. По-перше, НАЗК планувало запустити першу хвилю е-декларування 15 серпня 2016 року. На той момент система була функціональною, але їй бракувало сертифікату кібербезпеки. Через це НАЗК відклала запуск до 1 вересня 2016 року. Після цього система все ще мала технічні проблеми⁶. По-друге, близько 90 відсотків тих, хто був зобов'язаний задекларувати свої статки, зробив це у першій хвилі. Друга хвиля була відкладена з 1 квітня до 1 травня 2017 року⁷.

Згідно з даними НАЗК, станом на 1 липня 2017 року було подано 1 127 588 унікальних е-декларацій. З них 153 181 потребували виправлень. Крім того, було зареєстровано 13 701 повідомлень про зміни у майновому стані⁸.

НАЗК запустила IT-систему Єдиного Державного Реєстру Декларацій 1 вересня 2016 року. З того часу вона зробила цей публічний реєстр доступним онлайн у форматі відкритих даних⁹. Справді, реєстр доступний онлайн¹⁰. Однак, представник Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй зауважує, що сталість системи під питанням. Вона була перевантажена багато разів через надмірний рівень використання¹¹. Активісти громадянського суспільства постійно роблять резервні копії реєстру та здійснюють незалежний моніторинг¹².

Варто зауважити, що особливий статус деяких державних агенцій, які відповідають за безпеку, заважає публічному декларуванню їхніх працівників. Серед цих агенцій Служба безпеки України та Генеральна прокуратура. Дехто вважає, що це дає можливість сумнівним деклараціям залишатися неперевіреними, й особливо цим зловживають судді та керівники державних компаній¹³.

Перші результати (якщо такі є)

Робота чинної системи е-декларування є помітною. Вона визначає точку відліку у визначенні не поясненого багатства та інших даних для кращого притягнення до відповідальності корумпованих держпосадовців¹⁴.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) прийняло нові правила перевірки декларацій. У травні 2017 року воно також прийняло методичні рекомендації для перевірки стилю життя декларантів¹⁵. НАЗК стверджує, що на додаток до публічного засудження корупції, воно розпочало 300 фінансових перевірок поданих е-декларацій¹⁶.

Громадянське суспільство налаштоване більш критично щодо реалізації системи е-декларування. Ключовою проблемою залишається те, що НАЗК все ще не здійснила якісної перевірки, яка би мала наслідком кримінальне провадження. Крім того, відносини між НАЗК та Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) виглядають не зовсім продуктивними. НАЗК відмовило НАБУ у повному доступі до бази даних е-декларацій (щодо адрес нерухомої власності та номерів транспортних засобів)¹⁷. Станом на кінець жовтня 2016 року, НАЗК розпочала 524 повні перевірки, 81 з яких була завершена. Агентство виявило тільки сім випадків е-декларацій з невірними даними та не знайшло жодної е-декларації з ознаками незаконного збагачення¹⁸. Інші критикують повільну роботу НАБУ. Воно розслідувало 66 справ та відкрило одне кримінальне провадження¹⁹. У той же час, громадськість вбачає у судах основну перепону у судовому переслідуванні випадків корупції²⁰.

Представники громадянського суспільства підкреслюють брак керівництва, низький професіоналізм²¹ та нерішучість розслідувати підозрілі декларації²². Чинні нормативно-правові акти також далеко не досконалі. Згідно з результатами аудиту бізнес-процесів НАЗК, проведеного Антикорупційною ініціативою ЄС (EUACI), їх можна покращити шляхом усунення зовнішніх перешкод. Зокрема, EUACI пропонує надавати НАЗК доступ до публічних реєстрів. Такий доступ необхідний для проведення перевірок та покращення процедури повної перевірки декларацій²³. Загалом, очевидно, що через низку перепон повномасштабна системна антикорупційна робота на основі перевірок е-декларацій ще не розпочата.

Тим часом, варто зауважити, що е-декларування спричинило численні наслідки. З моменту запровадження системи деякі держпосадовці офіційно розлучилися зі своїми партнерами або переписали на них свої статки²⁴. Інші заповнили декларації з жартами, намагаючись висміяти систему²⁵. У громадському секторі багато хто вважає незалежний проект «Декларації» більш популярним, ніж офіційний сайт НАЗК. Проект «Декларації» має більш зручний для користувача дизайн і аналітичні інструменти, а також бази даних і електронних, і паперових декларацій²⁶. Завдяки збереженню копій на сервері, проект «Декларації» також виконує роль резервної версії бази даних е-декларацій НАЗК.

У березні 2017 року Верховна Рада ухвалила зміни до закону «Про запобігання корупції»²⁷. Ці зміни зробили очільників громадських організацій та їхніх підрядників додатковими суб'єктами е-декларування. Такі зміни суперечать початковому задуму закону. Цей крок сприймається як намагання органів контролю здійснювати тиск на громадянське суспільство²⁸.

Наступні кроки

Запровадження системи е-декларування є вирішальною реформою для протидії корупції. Однак, щоб вона була ефективним засобом запобігання корупції, система має давати можливість порівнювати щорічні декларації між собою. Для забезпечення ретельної перевірки більш ніж мільйона декларантів потрібна автоматична система перевірки декларацій. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) повинно перевіряти декларації за допомогою автоматичних процедур та виявляти порушення закону, коли посадові особи не декларують свої статки.

Дослідник МНЗ рекомендує вжити таких заходів протягом решти часу цього плану дій або перенести їх у наступний план.

- НАЗК та Національне антикорупційне бюро України можуть застосувати автоматичний механізм перевірки е-деклярацій за допомогою програмного забезпечення, наприклад, земельного кадастру. Це дасть їм можливість перевірити базу даних е-деклярацій та з'єднати її з іншими наявними базами даних власності та доходів. Дослідник МНЗ також пропонує поєднати сфери відповідальності агентств, щоб вони могли разом проводити автоматичну перевірку е-деклярацій.
- Згідно з рекомендаціями Антикорупційної ініціативи ЄС, НАЗК повинно мати повноваження приймати власні рішення щодо процедур та методів перевірки деклярацій. Воно не повинно реєструвати ці рішення у Міністерстві юстиції²⁹.
- Остання рекомендація впливає із закликів українського громадянського суспільства та міжнародної спільноти. Вона полягає у тому, що Верховна Рада має скасувати нещодавні зміни до законодавства, за якими активісти громадського сектору змушені подавати е-деклярації, що робить їх потенційними об'єктами адміністративного та кримінального переслідування.

¹ "Report on Implementation of the Action Plan for Introduction of the Open Government Partnership Initiative in 2014–2015," Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_End-Term_Self-Assessment-Report_2014-16_EN.pdf.

² "Закон України 'Про запобігання корупції'", Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

³ Philip Fluri and Valentyn Badrak, Anti-Corruption Measures in Ukraine after the Revolution of Dignity: Key Legislative Aspects (Geneva-Kyiv: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2016), https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_CACDS_Anti-Corruption_Laws_ENG_2016.pdf.

⁴ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

⁵ Ігор Ткаченко (Національне агентство з питань запобігання корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 вересня 2017 року.

⁶ Іван Пресняков (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

⁷ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

⁸ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁹ Ігор Ткаченко (Національне агентство з питань запобігання корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 вересня 2017 року.

¹⁰ "Єдиний державний реєстр деклярацій", Національне агентство з питань запобігання корупції, <https://portal.nazk.gov.ua/login>.

¹¹ Іван Пресняков (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

¹² Онлайн-проект "Деклярації". Див. більше <https://declarations.com.ua/>.

¹³ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.

¹⁴ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹⁵ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁶ Ігор Ткаченко (Національне агентство з питань запобігання корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 вересня 2017 року.

¹⁷ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹⁸ "НАЗК не виявило е-деклярацій з ознаками незаконного збагачення", Економічна правда, 1 листопада 2017 року, <http://www.epravda.com.ua/news/2017/11/1/630693/>.

¹⁹ "Розслідування детективів НАБУ за результатами аналізу е-деклярацій (станом на 30.06.2017)", Національне антикорупційне бюро України, 21 липня 2017 року, <https://nabu.gov.ua/en/infographics/rozsliduvannya-detektiviv-nabu-za-rezultatami-analizu-e-deklaraciy-standom-na-30062017>.

-
- ²⁰ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.
- ²¹ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 27 липня 2017 року.
- ²² Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.
- ²³ "В НАЗК презентовано звіт з результатами аналізу бізнес-процесів повної перевірки е-декларацій", Національне агентство з питань запобігання корупції, 5 жовтня 2017 року, <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentovano-zvit-z-rezultatamy-analizu-biznes-procesiv-povnoyi-perevirky-e-deklaracij>.
- ²⁴ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.
- ²⁵ Іван Пресняков (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.
- ²⁶ Іван Пресняков (Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.
- ²⁷ "Проект Закону про внесення зміни до статті 3 Закону України "Про запобігання корупції", Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314.
- ²⁸ Настя Коріновська, "У змінах до Податкового кодексу є ризик тиску на громадські організації — РПР," Hromadske, 11 липня 2017 року, <https://hromadske.ua/posts/u-zminakh-do-podatkovoho-kodeksu-ie-ryzyk-tysku-na-hromadski-orhanizatsii-rpr>.
- ²⁹ "В НАЗК презентовано звіт з результатами аналізу бізнес-процесів повної перевірки е-декларацій", Національне агентство з питань запобігання корупції, 5 жовтня 2017 року, <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-prezentovano-zvit-z-rezultatamy-analizu-biznes-procesiv-povnoyi-perevirky-e-deklaracij>.

4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації

Текст зобов'язання:

Забезпечення вільного доступу громадськості до містобудівної документації.

Очікувані результати: Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду законопроекту про внесення змін до статті 18 Закону України “Про регулювання містобудівної документації” (грудень 2017 року). Приведення складу та змісту містобудівної документації на місцевому рівні в частині інформації з обмеженим доступом у відповідність із законодавчими вимогами щодо її відкритості (грудень 2017 року). Розроблення та впровадження першої черги програмно-технічного комплексу містобудівного кадастру державного рівня, початку дослідної експлуатації інформаційної системи (червень 2018 року).

Відповідальні установи: Мінрегіон, Міноборони, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування (за згодою), суб'єкти господарської діяльності у сфері розроблення містобудівної документації (за згодою).

Партнерські організації: громадські організації “Східноукраїнський центр громадських ініціатив”, “Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: червень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вча сно ?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації		✓			✓			✓		✓			Так		✓		

Контекст і цілі

У радянські часи містобудівна документація не була доступна громадськості. І незважаючи на правові норми прозорості, це залишається поширеною практикою у сучасній Україні. Брак прозорості у містобудівній документації призводить до суттєвих корупційних ризиків. Чиновники можуть легко збирати хабарі за доступ до цих документів та за можливість внесення до них змін приватними конторами¹. Активісти громадянського суспільства повідомляють про численні випадки, коли посадові особи на місцях вилучали містобудівну документацію з відкритого доступу². Згідно із законом про доступ до публічної інформації³, міські плани мають бути відкритими. На місцевому рівні цього часто не відбувається. Громадяни та підприємці часто змушені судитися з місцевою владою для отримання доступу до документів, які за законом мають бути

публічно доступними⁴. Це питання настільки масштабне, що аналітичний центр «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» опублікував спеціальний посібник з юридичними нормами та порадами для громадян, як судитися з місцевою владою⁵.

Це зобов'язання прагне гарантувати вільний доступ громадськості до містобудівної документації. Зобов'язання складається з трьох частин. По-перше, уряд має розробити проект закону, який внесе правки до статті 18 закону «Про регулювання містобудівної документації». По-друге, на місцевому рівні це зобов'язання має забезпечити відповідність структури та змісту містобудівної документації, яка наразі засекречена, до законодавства про відкритість. По-третє, на державному рівні це зобов'язання передбачає розробку та впровадження у тестовому режимі програмного забезпечення та устаткування для містобудівного кадастру.

Загалом, конкретність цього зобов'язання є низькою. У тексті не конкретизовано, як саме буде змінено закон для кращого забезпечення вільного публічного доступу до документації. Варто зазначити, що чинне законодавство вже гарантує вільний доступ до міської документації. Це зобов'язання також не визначає, хто саме і як буде контролювати виконання закону. Насамкінець, текст зобов'язання не визначає функціоналу нової інформаційної системи.

Через низьку конкретність тексту зобов'язання його потенційний вплив не може бути визначений вище незначного. Без конкретизації того, які саме зміни будуть внесені для посилення чинного законодавства та без визначення кроків для моніторингу відповідності місцевої влади до вимог, складно сказати, чи це зобов'язання змінить практики представників влади у позитивному напрямку.

Ступінь виконання

Загальний ступінь виконання є незначним, але це зобов'язання все ще виконується вчасно. Уряд розробив два відповідні законопроекти. Перший законопроект – №4585 «Про зміни до деяких законів України про покращення міського розвитку». Він визначає, що містобудівний документ, такий як головний план, не може містити закриту інформацію. Відтак, такі документи не можуть бути приховані від громадськості. Законопроект зобов'язує органи місцевої влади публікувати головні плани на власних веб-сайтах⁶. Другий законопроект – №6403 «Про регулювання міського розвитку». Він ще більше децентралізує міське планування шляхом делегування міського зонування місцевим радам. Цей проект закону зобов'язує їх проводити громадські слухання щодо правил міської забудови та публікувати прийняті правила протягом дев'яти днів⁷. Однак, прийняття цих законів під питанням. Законопроект №4585 був поданий до парламенту і чекає на затвердження. Законопроект №6403 пройшов слухання у парламентському комітеті, але ще не був проголосований⁸. Тим часом, у травні 2017 року Кабінет Міністрів видав постанову про відкриття та публікування містобудівної документації онлайн⁹.

Щодо заходів з другої частини зобов'язання, експерт від громадськості заявив, що громадські активісти проводять опитування про те, якими можуть бути потенційні відповіді на запити до місцевої влади. З 20 представників місцевої влади, які відповіли, тільки четверо надали повний доступ до містобудівної інформації. З цих 20 неповну інформацію надали 13 представників, а ще троє вимагали оплати за друк документів¹⁰. За словами представника міністерства, відкритість міських планів становить 88 відсотків. У селах цей показник може бути всього лише 8 відсотків¹¹. Ця ініціатива стосується оцінки відповідності дій місцевої влади вимогам закону. Однак, через низьку конкретність тексту зобов'язання незрозуміло, наскільки ця мета досягнута.

У серпні 2017 року держпосадовець з Міністерства економічного розвитку і торгівлі пояснив, що електронна система земельного кадастру вимагає значного фінансування та централізованого ІТ-рішення. У той же час, з цією метою міністерство проводило фандрейзингову кампанію серед донорів¹². У жовтні 2017 року Міністерство аграрної

політики та продовольства, Державне агентство з електронного урядування та Transparency International Україна (зовнішній аудитор системи) оголосили про запуск оновленого державного земельного кадастру. Цей реєстр буде розроблений на технології блокчейн, яка уможливує надійну синхронізацію даних та захист від підробки даних. Ця технологія також забезпечує можливість контролю з боку громадянського суспільства¹³. Однак, через тиждень після цього оголошення журналістське розслідування виявило, що на технологію блокчейн переведено лише перший етап державного земельного кадастру. Через це будь-хто може отримати довідку про володіння земельною ділянкою, яка може бути перевірена у глобальній базі даних блокчейн. Але окремі реєстратори можуть вносити зміни до записів державного земельного реєстру без будь-якого зовнішнього контролю, тож землевласники будуть змушені звертатися до суду у випадках, коли вони вбачають порушення¹⁴. У листопаді 2017 року посилання до онлайн-реєстру не працювало¹⁵.

Згідно з позицією посадової особи з Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Верховна Рада відкладає зміни до законодавства. Цей стейкхолдер відмітив, що саме брак фінансування спричинив наявні проблеми з електронним земельним кадастром¹⁶.

Наступні кроки

Зважаючи на важливість наявності робочого земельного кадастру та публічно доступної містобудівної документації, це зобов'язання має бути повністю виконане. Якщо цього не станеться, це зобов'язання має бути перенесене до наступного плану дій. У такому разі, уряд має чітко визначити, як контролюватимуться дії місцевої влади. У тексті зобов'язання також має бути чітко визначений функціонал електронної системи кадастру та надано пояснення, як буде запущена тестова робота такої системи.

¹ Володимир Щербаченко (Східноукраїнський центр громадських ініціатив), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

² "Генплан - ключ до твого міста," Східноукраїнський центр громадських ініціатив, <http://cityplan.in.ua/>.

³ "Закон України "Про доступ до публічної інформації," Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

⁴ Віктор Таран (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 11 вересня 2017 року.

⁵ Східноукраїнський центр громадських ініціатив, Генеральний план міста для громадянина: посібник (Луганськ: Янтар, 2013), http://cityplan.in.ua/application/uploads/book_files/Master_Plans_for_Citizens_A_User%E2%80%99s_Manual.pdf.

⁶ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁷ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁸ Сергій Білоус (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

⁹ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁰ Володимир Щербаченко (Східноукраїнський центр громадських ініціатив), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

¹¹ Сергій Білоус (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

¹² Сергій Білоус (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

¹³ "Державний земельний кадастр відтепер використовує технологію blockchain", Новини, Державне агентство з питань електронного урядування України, 5 жовтня 2017 року, <http://e.gov.ua/content/derzhavnyy-zemelnyy-kadastr-vidteper-vykorystovuye-tehnologiyu-blockchain>.

¹⁴ Всеволод Некрасов, "Обділений блокчейном: чому земельний кадастр отримав "неповний" Blockchain", Економічна правда, 11 жовтня 2017 року, <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/10/11/629979/>.

¹⁵ "Публічна кадастрова карта України", доступ 5 листопада 2017 року, <http://map.land.gov.ua/>.

¹⁶ Сергій Білоус (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2017 року.

5. Вдосконалити систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників

Текст зобов'язання:

Удосконалення механізму перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників.

Очікувані результати: запровадження механізмів пошуку та візуалізації взаємозв'язків між юридичними особами та їх засновниками (учасниками), кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами), у тому числі кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника, керівниками юридичних осіб шляхом доопрацювання програмного забезпечення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Відповідальна установа: Мін'юст.

Партнерська організація: громадська організація “Трансперенсі Інтернешнл Україна”.

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: липень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
5. Вдосконали-ти систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників				✓	✓			✓				✓	Так		✓		

Контекст і цілі

Закон визначає кінцевого бенефіціарного власника як юридичну особу або фізичну особу, яка має можливість визначального впливу – прямого або опосередкованого – на операційний менеджмент чи бізнес-процеси певної юридичної особи. З юридичної точки зору, кінцевий бенефіціарний власник має цю здатність незалежно від фактичного права власності чи приватного інтересу у відповідній юридичній особі¹. Інформація, що стосується кінцевих бенефіціарних власників, опублікована у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – Єдиний державний реєстр). Ця інформація містить ім'я, громадянство, паспортні та фінансові дані кінцевого бенефіціарного власника. Цей реєстр знаходиться у публічному доступі. Податкові органи також можуть використовувати цю інформацію для застосування поняття бенефіціара (кінцевого) реципієнта (власника) доходу, визначеного Податковим кодексом України та угодами про уникнення подвійного оподаткування².

Однак, існує низка проблем із функціонуванням реєстру та перевіркою даних у ньому. У вихідних метаданих засновник та бенефіціарний власник юридичної особи були закодовані в одному полі. Один запис може містити сотню підприємств. Штрафи за

пізнє надання інформації були малими, а за надання недостовірної інформації відповідальність була знята. На цей момент, жодна державна установа не несе відповідальності за перевірку інформації у реєстрі³. Дані, надані Єдиним державним реєстром, не збираються у структурованому вигляді. Реєстратори вносять дані у текстовому форматі в єдиному полі «засновники» у наявній реєстраційній формі компанії. Внаслідок цього дані непридатні для обробки у машинозчитувальному форматі, а міністерство не може провести перевірку та очистку даних гуртом. Тому якість даних є низькою, що, зі свого боку, обмежує можливості використання даних. Наразі тільки 16 відсотків українських компаній подають будь-яку інформацію про своїх бенефіціарних власників. Дані про бенефіціарну власність збираються за замовчуванням на момент реєстрації компанії. Однак, немає ніякої чіткої кінцевої дати реєстрації. Реєстр не надає інформацію про те, коли дані були подані. Він не вимагає підтверджувальної заяви, тому неможливо дізнатися, чи дані залишаються актуальними. Не існує механізму онлайн-перевірки бенефіціарної власності на етапі збору даних.

Це зобов'язання має на меті покращити механізм перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Оновлення програмного забезпечення Єдиного державного реєстру могло би покращити якість даних та уможливити функції кращого пошуку та відображення даних. Це зробило би можливим виявлення зв'язків між юридичними особами та їхніми засновниками (учасниками), кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника та керівниками юридичних осіб. Покращення механізму перевірки має допомогти підвищити доступ до інформації про справжніх власників компаній. Перевірка бенефіціарних власників гарантує те, що реєстр містить точну та надійну інформацію. Така інформація може бути використана відповідальними державними агенціями для виявлення потенційних конфліктів інтересів, наприклад, у публічних тендерах⁴. Завдяки потенціалу цього зобов'язання покращити доступ та зручність інформації про бенефіціарну власність, антикорупційні групи, такі як Transparency International Україна, вбачають у цьому зобов'язанні потенційний трансформаційний вплив⁵.

Ступінь виконання

Це зобов'язання має незначний ступінь виконання. Механізм перевірки має бути юридично затверджений Верховною Радою, а технічні деталі мають бути викладені у розпорядженні Кабінету Міністрів⁶.

До запровадження цифрового механізму перевірки уряду потрібні дані у високій якості у форматі відкритих даних. Для забезпечення цієї умови у травні 2017 року уряд затвердив положення №3397. Це положення підтримано підписанням меморандуму за участі Державного агентства з питань електронного урядування, Transparency International Україна та Open Ownership. Цей меморандум надавав право передавати інформацію про бенефіціарних власників до реєстру Global Beneficial Ownership та публікувати цю інформацію для громадськості у форматі відкритих даних. Меморандум був підписаний згодом⁸. Уряд України відкрив доступ до інформації про бенефіціарних власників у форматі відкритих даних⁹. Дослідження МНЗ підтвердило цю інформацію¹⁰.

Однак, передання Єдиного державного реєстру ще не завершено. Міністерство юстиції розробило проект технічних умов для передачі даних про кінцевих бенефіціарних власників до реєстру Global Beneficial Ownership. Воно планує розробити відповідний алгоритм передачі¹¹. До того часу кінцевих бенефіціарних власників можна знайти у двох реєстрах у форматі відкритих даних: у Єдиному державному реєстрі та реєстрі Global Beneficial Ownership (де українські дані наразі відсутні). Станом на серпень 2017 року, Міністерство юстиції все ще оновило програмне забезпечення, яке має допомогти розрізнити інформацію про засновника та бенефіціарного власника юридичної особи у Єдиному державному реєстрі¹².

Наступним кроком має бути створення прогресивної онлайн-платформи. Експерт з Transparency International Україна пояснює, що вже є бачення, формат і технічний опис платформи. Сторони тепер мають розробити ІТ-рішення для програмного пошуку кінцевих бенефіціарних власників¹³.

Наступні кроки

Щоб виконати це зобов'язання вчасно, уряд мусить винайняти технічну підтримку для розробки програмного забезпечення для перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Головним у цьому є, щоб Кабінет Міністрів надав Міністерству юстиції допомогу у розробці та впровадженні програмного забезпечення, яке би здійснювало перевірку про кінцевих бенефіціарних власників.

Дослідник МНЗ рекомендує внести це зобов'язання до наступного плану дій. Грунтуючись на пропозиціях Open Ownership¹⁴, наступне зобов'язання може містити декілька змін для покращення доступу до даних реєстру та їх зручності:

Збирати структуровані дані, покращити якість даних та надати можливість зворотнього зв'язку.

Міністерство юстиції може розробити систему для збору даних у структурованому форматі. У такій системі інформація про компанію може бути подана в електронному вигляді з використанням лінійних точок введення, які би уможливлювали структуровану (тобто машинозчитувальну) інформацію. Міністерство також може розглянути можливість створення унікальних ідентифікаційних номерів для розрізнення осіб у реєстрі. Крім того, воно може надавати дані про вчасність та доступ до минулих даних. Ці функціональні можливості можуть запобігти корупції та завадити особам-банкрутам приховувати свою бізнес-історію шляхом простого розпуску старої компанії та створення нової. Наприклад, у Великій Британії є реєстр Companies House, який зберігає дані про недійсні компанії та історичну інформацію про керівництво компанією (хоча ще не про бенефіціарних власників). Це дає можливість користувачам бачити, як керівництво компанії змінювалося з часом та коли саме людина працювала у компанії.

Українська система також має надавати користувачам можливість оцінювати достовірність даних та подавати тривожні сигнали. Наприклад, якщо користувач помічає компанію, яка кілька років не оновлювала інформацію про своїх бенефіціарних власників, він чи вона може повідомити про це. Це би допомогло у перевірці даних та примусі до регулярних оновлень реєстру. Такий механізм має бути внесений до проекту реєстру.

Оновити положення для закриття білих плям та підвищення конкретності.

Законодавчі зміни та подальші спрямування можуть бути представлені для вимог чіткої перевірки бенефіціарної власності перед людьми, які вносять дані до реєстру. Такі методичні вказівки мають окреслити всі обставини, за яких індивід вважатиметься бенефіціарним власником та проінструктувати реєстраторів обирати одну або декілька з цих обставин. Такий вибір повинен містити конкретні деталі щодо відповідних даних. Наприклад, бенефіціарні власники, які контролюють компанію через володіння акціями, повинні вказувати відсоток акцій, яким вони володіють.

Крім того, після запуску реєстру дослідник МНЗ рекомендує запровадити оцінку для визначення його успішності та ідентифікації того, які інші розслідування та перевірки можуть знадобитися. Можливі перевірки та розслідування можуть включати співпрацю з іншими державними установами для збору точнішої інформації про ланцюг власності.

¹ Olyana Gordiyenko and Zoryana Matviychuk, "Ukraine: Upfront Disclosure of Beneficial Ownership Now Required," Global Compliance News, 27 October 2014, <https://globalcompliancenews.com/ukraine-upfront-disclosure-of-beneficial-ownership-now-required/>.

6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва

Текст зобов'язання:

Запровадження міжнародних стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) для забезпечення підзвітності закупівельних організацій та відкритого доступу до інформації під час будівництва за публічні кошти.

Очікувані результати: Реалізація чотирьох пілотних проектів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) із розкриття даних щодо об'єктів будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів дорожньої інфраструктури та публікації звіту щодо розкритих даних групою незалежних експертів (перше півріччя 2017 року). Залучення інших об'єктів будівництва за публічні кошти до стандартів розкриття інформації Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) (березень 2017 року). У разі результативного впровадження чотирьох пілотних проектів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) подання пропозицій щодо внесення необхідних змін до законодавчих актів з метою підвищення ефективності використання публічних коштів шляхом застосування стандартів розкриття інформації Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) (друге півріччя 2017 року). Затвердження механізму застосування стандартів Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) на рівні підзаконних актів для забезпечення прозорості використання публічних коштів під час будівництва об'єктів інфраструктури та посилення підзвітності закупівельних організацій (грудень 2017 року).

Відповідальні установи: Мінінфраструктури, Мінрегіон, Мінекономрозвитку, Мінфін, Укравтодор.

Партнерські організації: громадські організації “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, “Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”, Консультативно-наглядова група Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST), інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: грудень 2017 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва				✓	✓						✓		Так			✓	

Контекст і цілі

Сектор будівництва в Україні часто вважають дуже корумпованим. Сектор характеризують неконкурентні ринки, складні процедури закупівель, брак прозорості

запланованих проектів та часті випадки інсайдерських угод та домовленостей за умов олігополії¹. Одна з труднощів у боротьбі з цими проблемами впливає із сутності закупівель інфраструктурних проектів. Такі проекти часто спричиняють численні контракти та охоплюють тривалі проміжки часу. У минулому труднощі контролю призводили до того, що збудовані проекти не мали нічого спільного з тим, що було передбачено у вихідному тендері².

Міжнародні стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) мають на меті забезпечити підзвітність закупівельних організацій та відкрити доступ до інформації про будівництво за бюджетні кошти³. Це зобов'язання прагне розпочати інтеграцію Української системи інфраструктурних закупівель через реалізацію чотирьох пілотних проектів, які би керувалися стандартами CoST. Ця ініціатива включає зміну підстав стосовно розкриття даних про місця будівництва, найбільші ремонтні роботи та реконструкції доріг. Вона також закликає публікувати звіти, складені групою незалежних експертів. Це зобов'язання також має розширити стандарти оприлюднення інформації за вимогами CoST на інші місця будівництва, які вже використовують бюджетні кошти. Услід за пілотними проектами це зобов'язання також прагне розробити процес ідентифікації та зміни положень, щоб унормувати стандарти CoST в українському законодавстві.

CoST Україна є багатосторонньою групою, яка поєднує представників громадянського суспільства, бізнесу та уряду. Ця група відстежує пілотні проекти у Міністерстві інфраструктури. Крім нагляду за втіленням цих проектів, багатостороння група публікує звіти. Вона також залучена до розробки підзаконних актів з метою внесення стандартів CoST до українського законодавства⁴.

Загалом, це зобов'язання характеризується високим ступенем конкретності. Воно містить очікувані результати, визначає кількість пілотних проектів і тип даних, які мають бути оприлюднені. Однак, друга мета не конкретизує кількість інших проектів. Третя та четверта цілі стосуються стандартів CoST для розпоряджень та підзаконних актів. Додатково стандарти CoST мають суттєво збільшити доступ громадськості до інформації щодо тендерів та закупівель із інфраструктури.

Якщо це зобов'язання буде повністю виконано, його потенційний вплив буде помірним. Застосування стандартів CoST до чотирьох пілотних проектів та інших місць будівництва, де використовуються бюджетні кошти, має розкрити інформацію щодо всіх етапів виконання контракту. Тому прозорість використання державних коштів у будівництві інфраструктурних об'єктів та підзвітність закупівель мають підвищитися⁵. Варто зазначити, що вимір підзвітності починається тільки після оприлюднення інформації. Він сповна виявляється завдяки забезпеченню процесу оприлюднення даних. У межах цього зобов'язання ключова ідея полягає у тому, що стандарти CoST зобов'язують замовників проактивно оприлюднювати інформацію. Потенційно це може зробити відкритими численні документи, підвищити конкурентність сектору та якість будівництва за державний коштів⁶. Втілення пілотних проектів, публікація звітів та подання пропозиції щодо необхідних змін до положень є вагомим кроком уперед. Прийняття підзаконних актів, які запровадять стандарти CoST для проектів будівництва за державні кошти може змінити практики державних установ на краще.

Ступінь виконання

Це зобов'язання відзначено значним ступенем виконання. Перші три цілі були досягнені. Четверта має незначний рівень виконання. Поки що зобов'язання виконується вчасно.

Стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) були реалізовані у чотирьох інфраструктурних проектах⁷. Усі чотири проекти включали ремонт доріг, зокрема проекти про “Ремонт доріг державного значення у 2016 році”, “Оновлення шосе Н-01 Київ-Знам'янка (км 14+740 – км 43+345)”, “Проект реконструкції шосе М-03

Київ-Харків-Довжанський на ділянці від Лубен до Полтави”, та “Карпатські дороги”⁸. CoST Україна представила висновки та рекомендації з відповідних звітів щодо досвіду моніторингу публічних закупівель, укладання контрактів та публічних витрат у всіх чотирьох пілотних проектах⁹. Звіти, написані незалежними експертами, доступні онлайн¹⁰. CoST Україна підкреслює значну взаємодію з громадськістю протягом втілення пілотних проектів, що вказує на важливість цих реформ¹¹.

Згодом, відповідно до звіту самооцінки уряду, у грудні 2016 року Міністерство інфраструктури додало чотири додаткові пілотні проекти. Ще один інфраструктурний тендер (“Встановлення третього автотрансформатора 300/110/34 кВ на підстанції “Чернівецька”) був внесений до програми¹². До того ж, у вересні 2017 року CoST Україна, Київська міська державна адміністрація, Комунальна корпорація Київавтодор та Transparency International Україна підписали меморандум для забезпечення відкритості у будівництві та ремонті автодоріг у Києві¹³. Зокрема, три пілотні проекти будуть опубліковані згідно зі стандартами CoST. Перший – це ремонт міської окружної дороги (вартість проекту: 396,5 мільйона гривень, головний замовник: Onur Construction International LLC). Другий передбачає реконструкцію Кирилівської вулиці і трамвайної колії у Подільському районі (оціночна вартість будівництва: 780 мільйонів гривень). Третій включає ремонт київської мережі доріг: Алма-Атинської вулиці від Празької до Літинської вулиці у Дніпровському районі (загальна оціночна вартість станом на 15 березня 2017 року: 260 мільйонів гривень)¹⁴.

Ступінь виконання пропозицій щодо змін до положень, спрямованих на збільшення ефективності використання державних коштів, є незначним. Представник CoST Україна заявив, що CoST Україна розробила проект рекомендацій¹⁵, і що вони готові до адвокації для прийняття у Верховній Раді¹⁶. Станом на листопад 2017 року ці підзаконні акти ще не були прийняті¹⁷.

Перші результати

Через запровадження міжнародних стандартів прозорості та підзвітності у конкретних проектах будівництва ця ініціатива вже продемонструвала позитивні зрушення у секторі будівництва. Стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) виявилися корисними інструментами, які можуть бути використані державним замовником заради сприяння моніторингу та контролю. Залучені органи державної влади залишаються зацікавленими у цьому. До цього часу, міністерства та Президент висловили політичну підтримку цієї ініціативи. Президент та прем’єр-міністр обоє публічно визнали результати звітів CoST. Члени CoST Україна дали інтерв’ю на телебаченні. Експертна спільнота все більше цікавиться ініціативою CoST. Позитивною ознакою є те, що у липні 2017 року Київська міська державна адміністрація, Комунальна корпорація Київавтодор вирішили приєднатися до CoST із власної ініціативи¹⁸. Ці події демонструють, що деякі органи влади схвально ставляться до цієї ініціативи та можуть бути прикладом для інших.

У той же час, представники у CoST Україна зазначають, що успіх запровадження стандартів вимагає постійної політичної волі уряду заради забезпечення реалізації. Враховуючи те, що час останнього терміну прийняття цих стандартів у Верховній Раді збігає, залишається спостерігати, чи буде продемонстрована політична воля¹⁹.

Наступні кроки

Щоб масштабувати успішні пілотні кейси, CoST Україна та інші групи громадянського суспільства мають спрямувати зусилля з адвокації для запровадження стандартів CoST в українському законодавстві. Щоб виконати це у терміни, визначені у плані дій, уряд має оперативно прийняти рекомендації CoST як загальнонаціональні стандарти. Для наступного плану дій дослідник МНЗ рекомендує уряду запровадити механізми контролю та забезпечення цих проектів. Державні установи мають реалізувати контрольні інтервенції у разі виявлення порушень.

Transparency International Україна пропонує внести до наступного плану дій комплексну реформу управління будівництвом та моніторингу інфраструктури. Це можна втілити шляхом прийняття законів та запровадження цілісного ІТ-продукту, який уможливить кращий нагляд за інфраструктурними проектами²⁰.

¹ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

² Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

³ "What is CoST," CoST, <http://www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1>.

⁴ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

⁵ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

⁶ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

⁷ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁸ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

⁹ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

¹⁰ "Pilot Projects," CoST Ukraine, <https://costukraine.org/en/projects/>.

¹¹ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

¹² "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹³ "Transparency and Accountability Already in Kyiv: From Now on CoST Ukraine Will Monitor Road Repair in the Capital City," CoST Ukraine, 8 September 2017, <https://costukraine.org/en/prozorist-ta-pidzvitnist-uzhe-v-kyievi-vidteper-cost-monitorytyme-remont-stolychnyh-dorig/>.

¹⁴ "Transparency and Accountability Already in Kyiv: From Now on CoST Ukraine Will Monitor Road Repair in the Capital City," CoST Ukraine, 8 September 2017, <https://costukraine.org/en/prozorist-ta-pidzvitnist-uzhe-v-kyievi-vidteper-cost-monitorytyme-remont-stolychnyh-dorig/>.

¹⁵ "Рекомендації CoST", CoST Україна, <https://costukraine.org/projects/rekomendatsiyi-cost/>.

¹⁶ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

¹⁷ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

¹⁸ "Transparency and Accountability Already in Kyiv: From Now on CoST Ukraine Will Monitor Road Repair in the Capital City," CoST Ukraine, 8 September 2017, <https://costukraine.org/en/prozorist-ta-pidzvitnist-uzhe-v-kyievi-vidteper-cost-monitorytyme-remont-stolychnyh-dorig/>.

¹⁹ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

²⁰ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

7. Запустити онлайн-систему “Прозорий бюджет”

Текст зобов'язання:

Реалізація першого етапу створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”.

Очікувані результати: Створення технічного завдання на розробку системи “Прозорий бюджет” (червень 2017 року). Розробка підсистеми “Бюджет для громадян” та впровадження її у дослідну експлуатацію (грудень 2017 року).

Відповідальна установа: Мінфін.

Партнерські організації: громадська організація “Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: грудень 2017 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
7. Запустити онлайн-систему “Прозорий бюджет”		✓			✓			✓		✓			Так		✓		

Контекст і цілі

У дослідженні Open Budget Survey у 2017 році Україна набрала 54 бали зі 100 максимально можливих. У звіті було зазначено, що український уряд надає громадськості незначний обсяг інформації про державний бюджет¹. Ця проблема посилюється величезним розривом у керівництві фінансами, яке здійснюють органи державної влади різних рівнів та міністерства². У деяких випадках фінансові потоки не обліковуються належним чином, а відповідні дані знаходяться у паперовому вигляді. Ці практики збільшують ризики помилок у звітності та маніпуляцій³.

Це зобов'язання передбачає написання технічних вимог для розробки планової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», включно з підсистемою «Громадський бюджет».

Це зобов'язання перелічує чіткі технічні завдання. Однак, воно не описує, як саме запланований інструмент буде відображати бюджетну інформацію, який буде її функціонал та яку нову інформацію він надаватиме. Зацікавлені сторони як з боку уряду, так і з боку громадянського суспільства вважають, що нова система має значний потенціал для підвищення прозорості бюджетних коштів, що може надати можливість громадськості відстежувати надходження до державного бюджету⁴. З точки зору уряду, цей інструмент може сприяти вирішальному розумінню фінансування державних підприємств, Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування⁵. Подібну думку висловив представник Ейдосу, який стверджував, що запланований портал може сприяти

підвищенню прозорості місцевих бюджетів, посилити контроль, і відтак зменшити витрати⁶. Однак, у тому формулюванні, яке визначено у плані дій, це зобов'язання не називає конкретних результатів чи цілей. Тому потенційний вплив цього зобов'язання не може бути оцінений вище, ніж незначний.

Ступінь виконання

Це зобов'язання має незначний ступінь виконання – через проблеми з виділенням коштів на розробку програмного забезпечення та нещодавні зміни у складі Міністерства фінансів⁷. Технічні вимоги до системи були сформовані і програмування системи вже розпочалося, але Кабінет Міністрів призупинив подальшу розробку системи до початку 2018 року⁸. Очікувана вартість проекту складає 200 мільйонів американських доларів⁹. Міністерство фінансів внесло додаткові кошти до проекту державного бюджету на 2018 рік¹⁰.

Наступні кроки

Продовження розробки системи «Прозорий бюджет» є вирішальним кроком, який значною мірою залежить від підтримки міжнародних донорів. Це зобов'язання є життєво важливим для загальної бюджетної прозорості в Україні та має далекосяжні наслідки.

Це зобов'язання може бути перенесене до наступного плану дій. Це вимагатиме точного визначення очікуваних результатів для надання більшої кількості інформації щодо бюджету та більше деталей про функцію відстеження бюджету. Це зобов'язання має чітко визначити, який саме функціонал матиме цей новий інструмент та яку інформацію він відображатиме. Воно має окреслити, яким чином буде реалізована функція моніторингу та як часто буде оновлюватися інформація у системі. Міністерство фінансів може розглянути можливість розробки зручного у користуванні інструменту громадського моніторингу, який був би зосереджений на візуалізації та аналітиці. Моделлю такого інструменту може слугувати відомий модуль DoZorro або система 007¹¹. DoZorro використовується для моніторингу публічних закупівель, а система 007¹² – для моніторингу витрат державних коштів.

¹ “Open Budget Survey 2017: Ukraine,” International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=ua#transparency>.

² Віктор Таран (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 11 вересня 2017 року.

³ Олександр Щелоков (Є-data), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 25 вересня 2017 року.

⁴ Олександр Щелоков (Є-data), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 25 вересня 2017 року.

⁵ “Громадська рада при Міністерстві фінансів одногосно ухвалила концепцію ‘Прозорий бюджет’ для реалізації наступної фази порталу Є-data.gov.ua”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 16 грудня 2015 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2828.

⁶ Віктор Таран (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 11 вересня 2017 року.

⁷ Олександр Щелоков (Є-data), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 25 вересня 2017 року.

⁸ Олександр Щелоков (Є-data), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 25 вересня 2017 року.

⁹ “Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки”, Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

¹⁰ Олександр Щелоков (Є-data), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 25 вересня 2017 року.

¹¹ DoZorro, <https://dozorro.org/>.

¹² .007, <https://www.007.org.ua/>.

8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель

Текст зобов'язання:

Забезпечення відкритості та прозорості здійснення публічних закупівель.

Очікувані результати: Оприлюднення інтерфейсу прикладного програмування електронної системи публічних закупівель відповідно до міжнародного стандарту Open Contracting Data Standard (листопад 2016 року). Оприлюднення інтерфейсу прикладного програмування Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань з розкриттям власників та кінцевих бенефіціарів (лютий 2017 року). Створення багатосторонньої моніторингової групи з метою забезпечення незалежного моніторингу публічних закупівель (листопад 2016 року). Запровадження системи зворотнього зв'язку з боку громадськості щодо підвищення доброчесності системи (лютий 2017 року). Функціональної сумісності між даними щодо публічних закупівель, використання бюджетних коштів та даними Казначейства для підвищення прозорості використання публічних коштів шляхом забезпечення зв'язку між плановим бюджетом та бюджетною класифікацією, результатами тендерів, договорами, актами виконаних робіт за даними договорами та транзакціями за договорами, зокрема через оприлюднення унікальних ID-договорів (березень 2017 року).

Відповідальні установи: Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, Державне агентство з питань електронного урядування, Держаудитслужба, Національна поліція, Казначейство.

Партнерські організації: громадські організації “Трансперенсі Інтернешнл Україна”, “Центр політичних студій та аналітики “Ейдос”, Ініціатива Open Contracting Partnership, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: березень 2017 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель			✓		✓	✓		✓				✓	Ні			✓	

Контекст і цілі

У грудні 2015 Верховна Рада України прийняла закон «Про публічні закупівлі», який зобов'язав усі державні установи здійснювати публічні закупівлі через онлайн-систему публічних закупівель. Починаючи з серпня 2016 року всі органи державної влади зобов'язані використовувати нову онлайн-систему для публічних тендерів щодо закупівлі товарів та послуг, які коштують більше 200 000 гривень (7 000 доларів США) чи робіт вартістю більше 1,5 мільйони гривень (52 000 доларів США)¹. За допомогою програмного забезпечення системи публічних закупівель ProZorro², органи державної влади оголошують тендери онлайн, а представники бізнесу конкурують між собою на

онлайн-аукціони за допомогою модулю електронних аукціонів³. Використання системи визначає кардинальний зсув у бік більшої прозорості публічних закупівель в Україні.

Це зобов'язання ґрунтується на успіхах, пов'язаних із запровадженням системи ProZorro та піднімає відкритість у публічних закупівлях на наступний щабель. Воно запроваджує елементи, які посилюють можливості моніторингу. Це комплексне зобов'язання вбачає необхідність у низці важливих кроків, таких-от як публікація даних про закупівлі у форматі Open Contracting Data Standard (OCDS). Воно також пропонує пов'язати ці дані з публічними базами даних про кінцевих бенефіціарних власників та Державним казначейством для кращого відстеження та перехресної перевірки інформації. Функціональна сумісність цих наборів даних про використання державних коштів має виявити зв'язки між запланованим бюджетом та результатами тендерів, укладених угод, актами виконаних робіт за цими угодами, а також транзакціями за цими угодами. Зокрема, ця інформація має бути ідентифікована та пов'язана завдяки публікації унікальних ідентифікаційних номерів. Іншими важливими складовими є створення механізму зворотнього зв'язку від громадськості для інформування про порушення процедури закупівель. Це зобов'язання також прагне сформувати багатосторонню моніторингову групу для обговорення, надання зворотнього зв'язку та визначення наступних кроків для відповідних державних установ. Якщо це зобов'язання буде повністю виконано, воно зможе суттєво змінити наявні можливості для нагляду громадськості над процесами закупівель в Україні.

Відповідно, це зобов'язання є багатогранним та прямо пов'язаним із цінностями ПБУ щодо доступу до інформації, участі громадськості, а також технологій та інновацій. Запровадження міжнародних стандартів OCDS у публічні закупівлі шляхом програмного інтерфейсу подання має покращити доступ до інформації з використанням сучасних технологій. Запровадження механізмів зворотнього зв'язку від громадськості та багатосторонньої моніторингової групи за участі громадських організацій має посприяти посиленню участі громадськості у прийнятті рішень влади щодо публічних закупівель. Насамкінець, запровадження функціональної сумісності між даними про публічні закупівлі та даними Державного казначейства про використання державних коштів має підвищити прозорість використання державних коштів, і таким чином надати доступ до інформації за допомогою хай-тек технологій.

Отже, якість публічних закупівель та управління фінансами має зрости, до того ж за умови менших витрат. Уряд передбачає, що це покращить довіру громадськості⁴. У кінцевому підсумку, це зобов'язання націлене на створення системи публічних закупівель з конкуренцією, економією, прозорістю, доступністю онлайн та автоматизацією. Воно прагне створити систему публічних закупівель, яка залучатиме конкурентів та представників громадянського суспільства до контролю та запобігання корупції і яка підвищує довіру до системи⁵.

Ступінь виконання

Це зобов'язання оцінено як таке, що має значний ступінь виконання.

Був запроваджений Open Contracting Data Standard (OCDS)⁶. Стандарт OCDS уможливує розкриття даних та документів на всіх етапах процесу закупівлі шляхом визначення спільної моделі даних⁷. Експерт з громадського сектору підтвердив, що інтерфейс програмного забезпечення електронної системи публічних закупівель відповідає стандартам OCDS та був опублікований з оновленим програмним інтерфейсом (API)⁸. Інтерфейс публічних закупівель, розроблений за стандартами OCDS, наявний онлайн, а також поєднаний з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України^{9,10}.

У квітні 2017 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі створило багатосторонню моніторингову групу та затвердило формат її роботи. Ця моніторингова група має повноваження обговорювати зворотній зв'язок від

громадськості, отриманий щодо закупівель, та розробляти державні політики щодо вдосконалення контролю та правозастосування. Членами групи є особи з громадських організацій та декількох державних установ. Представниками громадянського суспільства є Transparency International Україна, Центр протидії корупції та Ейдос. Серед залучених інституцій – Антимонопольний комітет, Національна поліція, Державна аудиторська служба та Державне казначейство. Група вже збиралася. Її учасники домовилися стандартизувати контроль та створити прозорий процес моніторингу й аудиту¹¹.

Уряд запустив механізм зворотнього зв'язку від громадськості через аналітичний модуль DoZorro. DoZorro як інструмент моніторингу автоматизує збір та відображає статистику щодо всіх скарг. Він також слугує майданчиком діалогу між усіма залученими сторонами¹². Використовуючи DoZorro, будь-хто може надати зворотній зв'язок про процедуру закупівлі державному замовнику або виконавцю, суспільству чи правоохоронним органам. Така особа також може обговорити та оцінити обставини певної закупівлі та проаналізувати закупівлі конкретного замовника¹³. DoZorro не передає зворотній зв'язок відповідальній державній установі автоматично. Для цього команда ProZorro має надіслати паперовий офіційний запит.

Відповідно до слів представника уряду, вже обговорюється функціональна сумісність усіх фінансових потоків¹⁴. На цей момент, можливо перевірити транзакції між ProZorro та Державним казначейством. Зараз система визначає сторони (відповідних замовників та виконавців), але вона не в змозі робити це на основі окремих контрактів без допомоги користувача з пошуком вручну. Експерт з громадського сектору пояснює, що функціональна сумісність вимагає фінансування, якого наразі немає¹⁵. Звіт самооцінки уряду також зазначає затримку через брак коштів¹⁶.

Перші результати

Система зворотнього зв'язку, вбудована у DoZorro, складається з онлайн-платформи, якої користуються зацікавлені сторони для повідомлень про виявлені порушення. Експерт з громадянського суспільства повідомляє, що уряд отримує 600 окремих коментарів щомісяця¹⁷. Найновіша статистика DoZorro наявна онлайн¹⁸. Статистика, яку надає DoZorro, містить кількість сумнівних тендерів, про які повідомляють користувачі та обсяг державних коштів, витрачених у сумнівних тендерах. Вона також містить подальшу дискусію про самі тендери та кількість коментарів та реакцій, які слугують індикаторами публічного моніторингу. Різні громадські організації виявили 1 000 порушень, які команда ProZorro передала державним замовникам та органам контролю¹⁹.

Наступні кроки

Поки це зобов'язання стосується вдосконалення можливостей моніторингу, дослідник МНЗ рекомендує внести до наступного плану дій зобов'язання, яке зосереджується на правозастосуванні.

Наступним кроком у цьому напрямку може бути інтеграція ProZorro та DoZorro для уможливлення надання зворотнього зв'язку та повідомлень про виявлені факти правоохоронним чи наглядовим органам. Transparency International Україна зазначає потребу в механізмі зворотнього зв'язку онлайн, який би був пов'язаний із ProZorro. На цей момент зворотній зв'язок збирає DoZorro. Однак, офіційний аналіз знаходиться не у системі, крім того, запити про подальші дії доводиться надсилати правоохоронним органам поштою.

Дослідник МНЗ рекомендує Державній аудиторській службі реагувати на подані скарги, а відповідним державним установам звітувати про вжиті заходи та результати. Кабінет Міністрів та Верховна Рада мають забезпечити належне фінансування Міністерства

економічного розвитку і торгівлі для цієї важливої реформи. Цінною буде і підтримка міжнародної спільноти та донорів для подальшого втілення та посилення цієї системи.

¹ “Закон України “Про публічні закупівлі”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

² ProZorro, <https://prozorro.gov.ua/en>.

³ “About,” ProZorro, <https://prozorro.gov.ua/en/about>.

⁴ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

⁵ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

⁶ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

⁷ Open Contracting Data Standard, <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.

⁸ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

⁹ Open Procurement API, <http://api-docs.openprocurement.org/uk-UA/latest/>.

¹⁰ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹¹ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹² Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹³ “FAQ,” DoZorro, <https://dozorro.org/faq>.

¹⁴ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 19 липня 2017 року.

¹⁵ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

¹⁶ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁷ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

¹⁸ DoZorro, <https://dozorro.org/>.

¹⁹ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 26 липня 2017 року.

9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей

Текст зобов'язання:

Забезпечення реалізації в Україні Ініціативи прозорості видобувних галузей.

Очікувані результати: Супровід у Верховній Раді України проекту Закону України “Про розкриття інформації у видобувних галузях” (до прийняття). Публікація звітів українською та англійською мовами за стандартом Ініціативи прозорості видобувних галузей (грудень 2016 р., грудень 2017 року).

Відповідальні установи: Міненерговугілля, Мінекономрозвитку, Мінфін, Мінприроди, Держгеонадра.

Партнерські організації: Міжнародний фонд “Відродження”, Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ), Американська торговельна палата в Україні, громадські організації “Діксі груп”, “Аналітичний центр регіонального співробітництва”, Асоціація “Енерго Транспарентність”, міжнародна ініціатива “Публікуй, за що сплатуєш”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: грудень 2017 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей			✓		✓							✓	Так			✓	

Контекст і цілі

Це зобов'язання ґрунтується на заходах, вжитих у видобувному секторі у двох попередніх планах дій. Україна стала країною-кандидатом до Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) у 2013 році. Вона опублікувала свій перший звіт EITI у листопаді 2015 року. Оцінка відповідності країни стандартам EITI була запланована на липень 2017 року. У межах попереднього плану дій (за 2014–2016 роки) Верховна Рада затвердила важливі зміни, які запровадили інструменти прозорості у видобувних галузях та відповідні державні політики. Крім того, розпочалася підготовка до другого звіту EITI, який мав бути опублікований у грудні 2016 року.

Третій план дій окреслює дві цілі. Перша стосується супроводу законопроекту про розкриття інформації у видобувних галузях. Друга передбачає публікацію звітів EITI за 2016 та 2017 роки. Хоча це не повністю розкрито у тексті зобов'язання, законопроект базується на змінах, прийнятих у Верховній Раді у 2015 році, та запроваджує комплексний підхід до прозорості у секторі. Інноваційними аспектами є прозорість контрактів, поправок до звітування, комплексна система штрафів за неподання звітності, окремі стимули для звітування про бенефіціарних власників видобувних компаній та

більша деталізація доходів від транспортування і транзиту. В разі прийняття цей закон відкриє значну частку раніше недоступної інформації. Цей законопроект узгоджує українське законодавство з відповідними законами Європейського союзу. Українська багатостороння група разом із зовнішніми експертами та народними депутатами розробила законопроект, який відповідає рекомендаціям з першого звіту EITI (що охоплює 2013 рік, але опублікований у 2015 році).

Друга частина цього зобов'язання передбачає публікацію другого і третього звітів EITI у грудні 2016 та грудні 2017 років відповідно. Як зазначено у проміжному звіті МНЗ (2017), підготовка другого звіту EITI (за 2016 рік) розпочалася до початку цього плану дій. Для написання звіту уряд вибрав незалежного адміністратора. Цей другий звіт мав містити вугільну галузь, яка не була охоплена першим звітом. Перший звіт містив обсяги виробництва та виплати у нафтогазовій галузі.

Загалом, це зобов'язання є продовженням руху в напрямку відповідності до всіх вимог EITI. Це важлива справа, зважаючи на роль видобувної галузі в Україні. Хоча країна багата на природні ресурси, неефективний внутрішній менеджмент та зовнішні втручання призвели до того, що видобувна галузь складає відносно незначну частку економіки¹. У 2015 році видобувні галузі складали 11 відсотків української економіки. Відповідно до даних Державної служби статистики, природний газ і нафта, які видобуваються в Україні, не експортуються, тоді як чорні метали складають 18,7 відсотків експорту країни. Нафтові компанії складають 77 відсотків державних доходів, відображених у звіті EITI за 2015 рік. Вугілля складає близько 11 відсотків, а металеві руди (залізо, марганець і титан) – 12 відсотків. Іншим важливим підсектором є транспортування нафти і газу, яке виконують державні підприємства.

Ступінь виконання

Багатостороння група, включно з Ініціативою прозорості видобувних галузей (EITI) Україна, допомагала розробляти законопроект. Верховна Рада спершу розглядала законопроект у лютому 2017 року, але тоді він не був ухвалений. Другий оновлений законопроект “Про забезпечення прозорості у видобувних галузях” був поданий у квітні². Парламентський комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки рекомендував другий законопроект³. Хоча ці заходи відбувалися поза періодом цієї оцінки, законопроект пройшов перші парламентські слухання у лютому 2018 року.

Другий звіт EITI був опублікований у лютому 2017 року. Цей звіт охоплював два календарні роки (2014 та 2015) та враховував додаткові видобувні галузі. Незалежний адміністратор, Ernst and Young, підготував звіт. Звіт охопив 97 видобувних компаній, які разом сплатили до державного бюджету більше 99 відсотків податків з доходу видобувних галузей. Загалом, 51 з 97 компаній відповіла на запит для підготовки звіту.

Після російської окупації Кримського півострова та збурювання збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях, багатостороння група запропонувала дирекції EITI адаптувати запровадження стандартів EITI за 2014 та 2015 звітні роки. Група подала запит про те, щоб у процесі перевірки можлива нестача вичерпної інформації з Донецької та Луганської областей, а також Кримського півострова не були використані проти України. У запиті зазначалося, що уряд і багатостороння група продовжать докладати зусиль для отримання даних із зони конфлікту і внесення їх до звіту EITI. У жовтні 2016 року керівництво EITI затвердило запит групи стосовно звіту за 2014–2015 роки. Керівництво попросило уряд України додати посилання до інших джерел, наявних у відкритому доступі, де наявна інформація про компанії з цього регіону. Воно також попросило уряд забезпечити в односторонньому порядку повне розкриття будь-яких доходів, отриманих урядом від компаній та органів місцевої влади у цих регіонах. Ernst and Young вислав запити до компаній, які ведуть економічну діяльність у конфліктних регіонах. Один з найбільших виробників вугілля, ДТЕК Груп надав повні дані щодо

доходів, отриманих з діяльності у Донецькій та Луганській областях у 2014–2015 роках. Це дало можливість Ernst and Young охопити у звіті 93,9 відсотки державних доходів з вугільного підсектору за 2015 рік. Державна податкова служба України в односторонньому порядку повністю відкрила дані про загальні доходи за кожним матеріальним потоком доходів, включно з компаніями, які не звітували. Крім того, у 2014–2015 роках звіт EITI надав дані про податкові надходження з видобувних галузей. Ці дані наявні у розрізі за регіоном, включно з Донецькою та Луганською областями. Через нестачу інформації щодо регіонів, зазначених у затвердженому керівництвом EITI запиті, цей звіт не оцінює всеохопність державної власності.

Наступні кроки

Багатостороння група має продовжити адвокаційні зусилля щодо прийняття законопроекту у другому і третьому парламентських читаннях.

Наступний план дій може врахувати інші важливі реформи, які прямо пов'язані із порядком денним Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) в Україні. Секретаріат EITI рекомендує вжити таких заходів⁴:

Видача ліцензій

Хоча зараз прозорість у видачі ліцензій збільшилася, деякі зацікавлені сторони стверджують, що система ліцензування є обтяжливою та вразливою до корупції. Часті зміни у правовому полі та фіскальній політиці дублюються з вимогами щодо звітності, тож непевність щодо правил та процедур призвела до невідповідності компаній до вимог. Україна має прагнути до розкриття інформації, яка уточнює закони та положення у режимі реального часу.

Прозорість та управління державними підприємствами

Зважаючи на вплив та переважання власності державних компаній на видобувні активи, уряд України може докладати зусиль задля збільшення прозорості державних підприємств (ДП). Зважаючи на вказівки для державних підприємств Організації з економічного співробітництва та розвитку, а також інші кращі практики, ці зусилля можуть враховувати прозорість в управлінні, власності, фінансових транзакціях, кредитуванні та витратах. Уточнення повного списку ДП та їхніх дочірніх компаній, а також вичерпна деталізація фінансових взаємозв'язків між цими компаніями сприятимуть порядку денному приватизації ДП.

Прозорість контрактів

Громадські організації виявили бажання розкриття всіх умов контрактів, особливо щодо соціально-податкових положень, положень з екологічної безпеки, зобов'язань щодо реклами та інвестицій в інфраструктуру.

Забезпечення якості у фінансовій звітності

Забезпечення якості фінансової звітності в Україні є непрозорим. Ініціатива прозорості видобувних галузей (EITI) може спостерігати поточну діяльність чинних державних установ. Залучення внутрішнього та незалежного аудиту, який виконують Державна аудиторська служба та Рахункова палата, може сприяти відображенню справжньої якості даних EITI та, ймовірно, покращити урядову інформацію про видобувні галузі.

¹ EITI Ukraine, <https://eiti.org/ukraine>.

² “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

³ “Проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61409.

⁴ Оляна Валігура, Секретаріат ЕІПІ, листування з дослідником МНЗ, березень 2018 року.

10. Запровадити громадський контроль стану довкілля

Текст зобов'язання:

Запровадження громадського контролю за екологічним станом навколишнього середовища.

Очікувані результати: Створення відкритого переліку найбільших забруднювачів у регіонах у рамках формування Загальнодержавної автоматизованої системи екологічних даних. Створення електронної системи моніторингу радіаційної безпеки та екологічних загроз.

Відповідальні установи: Мінприроди, ДАЗВ, обласні, Київська міська держадміністрації.

Партнерські організації: інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: липень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
10. Запровадити громадський контроль стану довкілля			✓		✓						✓		Так		✓		

Контекст і цілі

Україна має багато проблем зі станом довкілля. Серед них забруднення повітря, якість водних ресурсів, погіршення якості земель, утилізація твердих відходів та пов'язані з чинниками довкілля питання людського здоров'я¹. Іншою проблемою навколишнього середовища є історичне радіаційне забруднення внаслідок Чорнобильської трагедії 1986 року. Вона вплинула на одну десяту української території та наразила приблизно один мільйон людей на загрозливий для життя рівень радіації через споживання зараженої їжі². Забруднення з інших джерел також є загрозою для довкілля. Україна спускає забруднену воду, важкі метали, органічні домішки та нафтопродукти у Чорне море. Через це у деяких регіонах країни вода містить токсичні промислові хімікати, які до 10 разів перевищують безпечні показники³.

Деякі державні установи є відповідальними за контроль стану довкілля. Серед них – Міністерство екології та природних ресурсів (МЕПР, яке у тексті зобов'язання названо Мінприроди). Однак, застаріле обладнання, брак кваліфікованого персоналу та недостатнє фінансування послаблюють ефективність їхньої праці⁴. Наприклад, наявні у відкритому доступі дані про забруднення є застарілими. Навіть представники уряду визнають, що не існує прозорого механізму моніторингу стану навколишнього середовища в Україні⁵. Тому незрозуміло, які регіони зазнають більшого забруднення. Цей брак знання ускладнює ефективний розподіл ресурсів для зменшення шкоди, а також змін у державній політиці. Як наслідок, громадськість залишається невиправдано необізнаною щодо проблем та загроз, пов'язаних зі станом навколишнього середовища.

Це зобов'язання прагне вирішити цю проблему шляхом запровадження механізмів громадського контролю. МЕПР зобов'язалося опублікувати онлайн відкритий список найбільших промислових забруднювачів у регіонах. Зобов'язання також передбачає розробку всеукраїнської автоматичної системи даних для відстеження показників стану довкілля. Така система має бути пов'язана з електронною системою для виявлення піків небезпечного рівня радіації та інших загроз для довкілля. Деякі сторони цього зобов'язання більше стосуються внутрішньої роботи МЕПР. Однак, публікація найновіших даних про стан навколишнього середовища має покращити і якість, і обсяг інформації, доступної громадськості. Відтак, це зобов'язання стосується цінності ПВУ щодо доступу до інформації.

З погляду уряду, виконання цього зобов'язання має підвищити якість і доступність екологічної інформації та розпочати діалог між громадянами та представниками влади. Уряд також планує усунути передумови зловживань та корупції, узгодити національні стандарти з міжнародними, а також структурувати обмін екологічною інформацією. Насамкінець, у цьому зобов'язанні уряд планує виконати міжнародні екологічні зобов'язання України та забезпечити відкрите врядування у сфері екології⁶. З точки зору експерта з громадського сектору, перелік та онлайн-карта забруднювачів довкілля дадуть можливість громадським організаціям відстежувати поточну ситуацію зі станом довкілля. Вони також створять можливість використовувати актуальну інформацію для звернень до компаній з метою зменшення забруднення⁷. Якщо це зобов'язання буде повністю виконане, воно матиме помірний потенційний вплив. Воно є значним кроком у напрямку до вирішення екологічних викликів. Однак, для того, щоби бути трансформаційним, воно має чітко визначати механізми контролю. До того ж, у тому вигляді, у якому воно сформульоване, цьому зобов'язанню бракує ясності щодо того, як саме узгодити стандарти і діалог між громадськістю та владою.

Ступінь виконання

Поки що були зібрані дані до національного списку забруднювачів, який також був опублікований. Портал даних та система моніторингу все ще розробляються. Тому ступінь виконання є незначним.

У березні 2016 року міністерство екології та природних ресурсів (МЕПР) на своєму веб-сайті опублікувало список топ-100 забруднювачів⁸. Міністерство відредагувало список один раз – наприкінці 2016 року⁹. Цей список визначає забруднювачів з трьох категорій забруднення: вода, повітря та промислові відходи¹⁰. Однак, експерти з екологічного руху висловили сумнів у якості цього списку. Вони зауважили, що методологічні критерії його формування не є чіткими, дані застаріли як мінімум на рік, і виглядає на те, що моніторингові заходи більше не відбувалися¹¹. Представник МЕПР зазначив, що цей список спирається на статистичну інформацію з інших агенцій та самозвіти великих фірм. Представник зауважив, що попри складання цього списку, інформація про екологічне забруднення залишається неповною¹².

МЕПР зараз розробляє базову концепцію моніторингової системи. Цей процес відбувається без участі громадянського суспільства. Оскільки розробка та дизайн електронної системи, окресленої у зобов'язанні, відбуваються виключно у МЕПР, оцінити цей процес складно. МЕПР оприлюднив як мінімум 15 окремих наборів даних про стан довкілля¹³. Однак, поки що вони не були інтегровані у єдину автоматичну систему. Самооцінка уряду пропонує формат, який був обраний для цієї автоматичної системи оновлених даних про довкілля, названої «Екологія та природні ресурси». Крім цього, мало що відомо¹⁴.

Перші результати

Щодо опублікованого списку забруднювачів, представники громадського сектору розкритикували надану інформацію. До того ж, склад і актуальність списку залишаються

проблематичними¹⁵. Брак надійного методологічного обґрунтування обмежує здатність зовнішніх спостерігачів оцінити його корисність.

Наступні кроки

Щоб зробити цей список найбільших забруднювачів надійнішим та більш інформативним, дослідник МНЗ рекомендує Міністерству екології та природних ресурсів (МЕПР) визначити методологічні критерії для приєднання підприємств. МЕПР також має оновлювати інформацію про забруднення регулярніше, в ідеалі – щоквартально. Для забезпечення надійності даних про забруднення, екологічні громадські організації можуть узгодити свої дії та створити незалежну моніторингову групу для перевірки відповідних індикаторів стану забруднення.

Стосовно поки що не опублікованої моніторингової онлайн-системи, дослідник МНЗ радить уряду продовжити розробку системи та розширити її до повністю автоматизованої та всеосяжної системи. Зважаючи на потенційну трансформаційну природу цього зобов'язання, це має відбутися якнайшвидше. Представник МЕПР зазначив, що міністерство сподівається розширити та покращити функціонал цієї системи¹⁶. Щодо цього завдання МЕПР врахує ідеї з підписаного Україною у 2016 році Європейського реєстру викидів та перенесення забруднювачів¹⁷. Цей реєстр вимагає від держав публікувати дані з 65 різних галузей промисловості щодо забруднення повітря, води та сміття, а також публікувати дані про передачу сміття назовні¹⁸. Крім того, МЕПР має пояснити цифри в опублікованих наборах відкритих даних. Згідно з даними міністерства, наявні 37 екологічних наборів даних, хоча тільки 15 з них є доступними¹⁹.

Насамкінець, варто зазначити, що уряд має вийти за межі двох чинних урядових стратегій щодо довкілля. Цими документами є затверджена у 2007 році Концепція національної екологічної політики до 2020 року²⁰ та затверджена у 2010 році Стратегія національної екологічної політики України до 2020 року²¹. Дослідник МНЗ рекомендує МЕПР узгодити дії з громадянським суспільством для розробки плану дій для нової екологічної політики України на 2019–2020 роки. Це можна виконати у часових межах наступного національного плану дій.

¹ International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Ukraine Country Environmental Analysis, January 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/327881470142199866/pdf/AUS16696-WP-OUO-9-Ukraine-CEA-has-been-approved-P151337.pdf>.

² Ukraine - Environment, Nations Encyclopedia, <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Ukraine-ENVIRONMENT.html>.

³ Ukraine - Environment, Nations Encyclopedia, <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Ukraine-ENVIRONMENT.html>.

⁴ International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, Ukraine Country Environmental Analysis, January 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/327881470142199866/pdf/AUS16696-WP-OUO-9-Ukraine-CEA-has-been-approved-P151337.pdf>.

⁵ Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

⁶ Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

⁷ Антоніна Єришева (Громадська енергія), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

⁸ "Інформація щодо об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля по викидах в атмосферне повітря", Міністерство екології та природних ресурсів України, https://www.menr.gov.ua/files/docs/news/TOP_100.pdf.

⁹ "Перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля в Україні", Міністерство екології та природних ресурсів України, <http://data.gov.ua/passport/b348d687-40d6-4039-b346-171096fc6101>.

¹⁰ Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

¹¹ Антоніна Єришева (Громадська енергія), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

¹² Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

¹³ "Open Data," Ministry of Ecology and Natural Resources, 14 July 2017, <https://menr.gov.ua/news/31576.html>.

¹⁴ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁵ Антоніна Єришева (Громадська енергія), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

¹⁶ Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

¹⁷ “Закон України Про ратифікацію Протоколу про реєстри викидів та перенесення забруднювачів” Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/980-19>.

¹⁸ “The European Pollutant Release and Transfer Register,” European Commission, <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/eper/legislation.htm>.

¹⁹ Геннадій Дмитренко (Міністерство екології та природних ресурсів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 22 серпня 2017 року.

²⁰ “Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року №880-р,” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-%D1%80>.

²¹ “Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

II. Створити систему “Community policing”

Текст зобов'язання:

Створення системи “community policing”.

Очікувані результати: Навчання патрульних поліцейських, дільничних, інспекторів ювенальної превенції та інспекторів груп реагування патрульної поліції принципам “community policing” (грудень 2017 року). Проведення роз'яснювальної кампанії з питань “community policing” серед населення (червень 2018 року). Створення консультаційних груп громадян у населених пунктах (червень 2018 року). Створення та запуск онлайн-ресурсів з питань взаємодії поліції та громади (2017 рік). Реалізація проекту “Школа і поліція” (червень 2018 року).

Відповідальні установи: Національна поліція, МВС, МОН, обласні, Київська міська держадміністрації.

Партнерські організації: Консультативна місія Європейського Союзу в Україні (EUAM), Міжнародна організація IREX, громадська організація “Київ мрій” (Dream Kyiv), інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: червень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
II. Створити систему “Community policing”			✓		✓	✓					✓		Так			✓	

Контекст і цілі

В Україні основним правоохоронним органом на місцевому рівні є поліція, яка донедавна негативно сприймалася українським населенням. Відповідно до опитування, проведеного Центром Разумкова у 2017 році, більше 50 відсотків українців виявили незначний рівень довіри до поліції, тоді як 34 відсотки повідомили про повну або часткову довіру до поліції¹. Це є значним досягненням, оскільки порівняно з опитуванням 2016 року виявлено суттєвий приріст довіри громадськості до поліції, завдяки нещодавній реформі поліції, яку провів уряд².

Це зобов'язання прагне збільшити зусилля для просування реформ через запровадження системи “community policing”. Ця нова система проводитиме навчання для патрульних та дільничних поліцейських, а також для інспекторів попередження підліткової злочинності та інспекторів патрульної поліції. Ця нова система також потребує проведення кампаній підвищення обізнаності, створення консультаційних груп громадян у населених пунктах, створення онлайн-ресурсів для громад та втілення проектів у школах.

У цілому, конкретність цього зобов'язання є середньою. Загалом, головним наміром є збільшення довіри громадськості до роботи поліції. Це зобов'язання надає деякі

уточнення щодо запланованих реформ. Однак, цьому зобов'язанню бракує чіткості щодо “community policing”, мети та повноважень консультативних груп громадян та типів онлайн-ресурсів, які будуть надані; це зобов'язання не описує, скільки тренінгів відбудеться, які види кампаній будуть просуватися, і у якому форматі діятимуть дорадчі групи. Це зобов'язання називає одну конкретну програму – проект «Школа і поліція», але без деталей.

Це зобов'язання поєднує участь громадськості та розбудову довіри через збільшення доступу до інформації та залучення у кампанії підвищення обізнаності громадськості. Підхід “community policing” прагне збільшити довіру громадськості. Зокрема, навчання має на меті покращити взаємодію між поліцією та громадськістю, а також збільшити взаємовигідне порозуміння³. Ця ініціатива для покращення роботи поліції відбувається одночасно з кампанією підвищення обізнаності. Ця кампанія прагне просвітити громадян щодо повноважень поліції та прав і обов'язків громадян⁴.

Потенційний вплив цього зобов'язання є помірним. Інтерв'ю з представниками Національної поліції прояснює, що проект «Школа і поліція» створений для того, щоб допомогти дітям сприймати поліцію як помічників та знати, як діяти у ризикованих ситуаціях⁵. Залучені сторони зазначили декілька різних цілей цього зобов'язання. Представники Національної поліції наголосили на освітньому компоненті як обов'язковий для кращого забезпечення обізнаності громадян про роль та цілі правоохоронних органів як інституцій. Освітній компонент буде реалізований через кампанії навчання та підвищення обізнаності у старших класах школи, у друкованих та онлайн-медіа, і на телебаченні⁶. Ще важливішим є те, що Національна поліція вірить, що це збільшення обізнаності і пов'язаної з нею довіри зменшить кількість вчинених злочинів та збільшить рівень безпеки⁷.

Залучені групи громадянського суспільства зазначили, що “community policing” втілює філософію об'єднання поліції, органів місцевого самоврядування, бізнесу та широкої громадськості як зацікавлених сторін у забезпеченні громадської безпеки.⁸ Вони зазначають, що ці зусилля будуть завершені зокрема через консультативні групи. Ця філософія контрастує з попередніми стосунками між громадськістю та правоохоронними органами.

Ступінь виконання

Згідно зі звітом самооцінки уряду, поліція провела невизначену кількість навчань для поліції у шести регіонах. На той час поліція все ще проводила тренінги у трьох інших регіонах та навчила 614 тренерів поліції для “community policing”⁹.

Не відбулося масштабної кампанії у мас медіа. Натомість, Національна поліція зосередилася на організації зустрічей поліції з громадянським суспільством та ширшою громадськістю. На той час відбулися 1 261 зустрічей¹⁰. Результати цих зустрічей не є чітко зрозумілими.

Звіт самооцінки уряду відображає, що протягом дії цього зобов'язання поліція провела 9 523 навчальних класів у старших класах українських шкіл¹¹. Представник національної поліції підкреслив значення модуля проекту «Школа і поліція», який називається «Шкільний офіцер поліції». Цей модуль передбачає візит патрульного офіцера до школи та призначення часу для розмов з учнями¹². Крім того, ця програма прагне створити чуття єдності громади через демонстрацію готовності попередження злочинності у школах. Ця програма була сприйнята як позитивна більшістю батьків та дітей¹³. Експерт з громадського сектору також хвалив цю шкільну ініціативу¹⁴. Національна поліція прийняла модуль з реформи поліції у Канаді, яка вже довела свою успішність та була випробувана в окремих громадах ще у 2013 році¹⁵. Станом на 2017 рік, цей модуль був запроваджений у Київській, Львівській, Одеській та Івано-Франківській областях¹⁶.

Серед цілей цього зобов'язання незначний ступінь виконання має запуск неконкретизованих онлайн-ресурсів для допомоги поліції та громадськості. У межах цієї

цілі Національна поліція провела невелику пілотну програму в Києві. За допомогою грантових коштів Міжнародного фонду «Відродження»¹⁷ у березні 2017 року Національна поліція розпочала проект збору зворотнього зв'язку через веб-сторінку у Facebook під назвою «Безпечна громада»¹⁸. На цю сторінку надійшло 397 звернень від громадськості для вирішення широкого спектру питань щодо роботи місцевої поліції¹⁹.

Національна поліція не розпочала створення консультаційних груп громадян. Поліція пов'язує невдачу цієї ініціативи з відсутністю проактивного бажання до діалогу з боку громадянського суспільства²⁰. Представник громадського сектору припускає, що частково це спричинено характером самого зобов'язання. Громадянське суспільство сприймає це зобов'язання як таке, що прийшло згори вниз, але зазначає, що якби у тексті зобов'язання було чітко зазначено залучення органів місцевої влади та місцевого самоврядування до створення консультаційних груп громадян, це би допомогло²¹.

Наступні кроки

Хоча деякі заходи за цим зобов'язанням мають значний ступінь виконання, інші були обмеженими або виконаними незначною мірою. Навчання для створення необхідних навичок для позитивних відносин між поліцією та громадськістю було успішним. Так само була успішною кампанія підвищення обізнаності громадськості. Дослідник МНЗ рекомендує уряду запровадити детальні механізми оцінки для забезпечення сталого впливу навчання. Механізми оцінки також гарантуватимуть, що інформаційні кампанії для громадськості змінять сприйняття громадськості.

Крім того, дослідник МНЗ зазначає, що поки що немає доказів створення спільних проектів громади та поліції поза школами. Такі ініціативи ідеально би відповідали меті створення консультаційних груп громадян. Навчання Національної поліції мають тривати, а проект «Школа і поліція» варто розширити.

¹ "Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: Результати соціологічного дослідження", Центр Разумкова, квітень 2017 року, <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.

² Katie Laroque, "One Year Later, Ukraine's Patrol Police Enjoy Massive Spike in Trust," Atlantic Council, 11 May 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/one-year-later-ukraine-s-patrol-police-enjoy-massive-spike-in-trust>.

³ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

⁴ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

⁵ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

⁶ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

⁷ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

⁸ Uliana Shadska (Expert Center for Human Rights), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 18 вересня 2017 року.

⁹ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹⁰ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

¹¹ "Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2016 – 2018 роках", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.

¹² "September 1, Police Will Patrol School," Ukraine Today, 1 Sept 2016, <http://en.reporter-ua.ru/september-1-police-will-patrol-school.html>.

¹³ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

¹⁴ Уляна Шадська (Експертний центр з прав людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 18 вересня 2017 року.

¹⁵ "Police Officers and Teachers Joined Together for the Kids' Security," National Police, (link no longer accessible as of 25 April 2018) <https://hr.npu.gov.ua/mvs/control/main/en/publish/article/823285>.

¹⁶ "In Four Cities of Ukraine, as Part of the Pilot Project, School Police Officers Appeared" News.pn, 1 September 2016, <https://news.pn/en/public/167394>.

¹⁷ "Взаємодія поліції та громади", Міжнародний фонд "Відродження", http://www.irf.ua/content/files/com_pol.pdf.

¹⁸ "Безпечна громада," Facebook, https://www.facebook.com/bezpechna.gromada/?ref=br_rs.

¹⁹ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

²⁰ Олег Максимчук (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 19 вересня 2017 року.

²¹ Уляна Шадська (Експертний центр з прав людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 18 вересня 2017 року.

12. Розробити законопроект про публічні консультації

Текст зобов'язання:

Розроблення законопроекту про публічні консультації.

Очікувані результати: Забезпечення розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду проекту Закону України “Про публічні консультації”, яким врегульовується питання проведення органами державної влади консультацій з громадськістю.

Відповідальна установа: Мін'юст

Партнерські організації: Благодійний фонд “Творчий центр ТЦК”, Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”, громадські організації “Український незалежний центр політичних досліджень”, “Центр політико-правових реформ”, Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: червень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
12. Розробити законопроект про публічні консультації			✓			✓					✓		Так			✓	

Контекст і цілі

Чинне українське законодавство містить мало можливостей для публічних консультацій. Жоден масштабний нормативно-правовий акт не стосується консультацій. Міністерство юстиції розглядає чинні положення про публічні консультації лише як застосовні до виконавчої гілки влади національного рівня. Уряд не вимагає проведення публічних консультацій ані на місцевому, ані на національному рівні для обговорення законопроектів. Органи виконавчої влади, які наразі зобов'язані проводити публічні консультації, розглядають їх здебільшого формально, і вони справді мало використовуються зацікавленими сторонами¹. Попередні плани дій ПВУ містили зобов'язання про участь громадськості. Більшість із цих заходів передбачала або формування робочих груп або внесення дрібних технічних змін до вже наявних процедур.

Це зобов'язання прагне розробити та затвердити комплексний закон про публічні консультації – бажання, відображене у попередніх планах дій ПВУ. Закон має запровадити публічні консультації як обов'язкові для усіх гілок влади щодо питань, які стосуються змін державної політики. Це зобов'язання не конкретизує модель чи певний набір принципів для такого закону. Брак чіткості підважує його конкретність.

Це зобов'язання закликає розробити законопроект та подати його на розгляд уряду. Якщо такий законопроект стане законом, він встановить набір стандартів для залучення громадян до публічних консультацій та створить спільні норми та рівні вимоги до всіх

зацікавлених сторін². Однак, у чинному формулюванні без визначення конкретних принципів, які мають бути закріплені у законі, це зобов'язання має помірний потенційний вплив на збільшення участі громадян. Крім того, концепція та план заходів зосереджені на національному рівні і не є обов'язковими для виконання органами місцевої влади.

Ступінь виконання

Станом на вересень 2017 року це зобов'язання має значний ступінь виконання. Законопроект був розроблений робочою групою, створеною Міністерством юстиції, до складу якої входили представники Міністерства юстиції, Секретаріату Кабінету Міністрів України, громадянського суспільства, незалежні експерти та інші зацікавлені сторони. Крім того, організації громадянського суспільства повідомили, що проект пройшов публічне обговорення³. Частково дискусії відбулися завдяки безпосередній участі Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). ОБСЄ профінансувала круглий стіл⁴ щодо проекту закону. Вона також зробила все можливе, щоб Мін'юст міг отримати по електронній пошті подальші рекомендації від громадськості щодо вдосконалення законопроекту⁵.

Згідно з Мін'юстом, експертні дискусії з ОБСЄ, громадськими організаціями (НУО), які залучені до адвокації публічних консультацій, та громадськістю відбулися і офлайн, і онлайн. Лідери громадянського суспільства зауважили, що ці дискусії переважно були зосереджені на юридичних питаннях, а не питаннях імплементації. Однак, вони стверджують, що від зацікавлених сторін національного та місцевого рівнів, включно з аналітичними центрами та НУО, були висловлені найрізноманітніші пропозиції⁶. На початку 2017 року проект тексту був поданий до Секретаріату Кабінету Міністрів. На цю першу версію проекту було отримано зворотній зв'язок від інших міністерств⁷, тож друга версія була заново подана у червні 2017 року⁸.

Незважаючи на те, що спочатку подання законопроекту до Кабінету Міністрів було передбачене на грудень 2016 року, станом на вересень 2017 року він залишався у Секретаріаті Кабінету Міністрів. Міністерство юстиції, яке нібито контролює документ, стверджує, що це пов'язано з кількістю публічних зауважень та численними оновленнями документа⁹. З іншого боку, один представник громадянського суспільства висловив думку про те, що Міністерство юстиції намагається уникнути втягнення у законодавчий процес¹⁰, який виглядає хаотичним¹¹. Станом на листопад 2017 року законопроект не був поданий до Кабінету Міністрів.

Наступні кроки

Процес написання тексту тільки виграв би від проведення консультацій на ранніх стадіях. Якби такі консультації були проведені на самому початку, аналіз був би здійснений, альтернативні варіанти державної політики окреслені, і напрямки руху були би чіткішими.

Зважаючи на значну затримку, дослідник МНЗ рекомендує Кабінету Міністрів затвердити проект закону у розумний строк. Далі проект має бути поданий до Верховної Ради для доопрацювання та прийняття.

Для ефективного й успішного розгляду уряд (насамперед Мін'юст) та вже залучені представники громадянського суспільства та інші зацікавлені сторони мають здійснювати систематичну юридичну та політичну підтримку цьому закону.

¹ Ярослава Кагляк (Міністерство юстиції України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.

² Володимир Купрій (благодійний фонд "Творчий центр Каунтерпарт"), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

³ "Інформація про публічні обговорення", Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/actual Ist/2781.

-
- ⁴ “Обговорення законопроекту про публічні консультації в Україні в рамках круглого столу в Києві”, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, 3 листопада 2016 року, <http://www.osce.org/uk/ukraine/276741>.
- ⁵ “Візьміть участь у дискусії про публічні консультації”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 27 липня 2016 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3066.
- ⁶ Володимир Купрій (благодійний фонд “Творчий центр Каунтерпарт”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.
- ⁷ Ярослава Кагляк (Міністерство юстиції України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.
- ⁸ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, 13 вересня 2017 року, (посилання недоступне 25 квітня 2018 року) http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3467-910681586.doc.
- ⁹ Ярослава Кагляк (Міністерство юстиції України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 липня 2017 року.
- ¹⁰ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 24 липня 2017 року.
- ¹¹ Володимир Купрій (благодійний фонд “Творчий центр Каунтерпарт”), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 3 серпня 2017 року.

13. Розробити дорожню карту е-демократії

Текст зобов'язання:

Забезпечення розвитку електронної демократії

Очікувані результати: Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду Концепції розвитку електронної демократії (травень 2017 року). Розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Уряду плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронної демократії (листопад 2017 року).

Відповідальна установа: Державне агентство з питань електронного урядування.

Партнерські організації: Програма "EGAP", Центр розвитку інновацій Національного університету "Києво-Могилянська Академія", громадські організації "Центр політико-правових реформ", "Електронна демократія", "Центр політичних студій та аналітики "Ейдос", інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: Грудень 2016

Дата завершення: Листопад 2017

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ				Потенційний вплив				Чи вчасно?	Ступінь виконання			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Так/Ні	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний
13. Розробити дорожню карту е-демократії		✓				✓		✓		✓			Так				✓

Контекст і цілі

У попередньому плані дій ПВУ Україна взяла на себе зобов'язання розвивати е-демократію як концепцію використання нових форм цифрових інформаційних технологій для зміцнення громадянської участі та покращення демократії. Це зобов'язання спрямоване на розробку відповідного плану дій. Інструментами електронної демократії є електронні петиції, електронні консультації, електронні опитування, обговорення в Інтернеті, електронне голосування, електронний референдум, електронні вибори, бюджети участі в цифрових онлайн-мережах, залучення ідей (краудсорсинг), мобілізація громадських проектів та інші механізми впровадження. Розуміння цих інструментів та участь громадськості в обговоренні цих інструментів залишається низькою. Опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології у 2015 році показало, що 79 відсотків населення ніколи не чули про термін "е-демократія".¹

У зобов'язанні попереднього плану дій² було запропоновано стратегічний план, у той час як поточне зобов'язання спрямоване на розробку нового концептуального проекту та плану дій³. Проте зміст зобов'язання є нечітким. Хоча майбутні результати піддаються перевірці, у зобов'язанні не вказано жодних кроків, які уряд планує зробити для розробки концептуального документу чи плану дій. Це зобов'язання стосується участі громадськості. Це зобов'язання спрямоване на ширше середовище втілення, що забезпечуватиме участь громадськості з допомогою нових (електронних) засобів.

Уряд очікує, що це зобов'язання сприятиме створенню набору правил та чіткої концептуальної основи електронної демократії. Державне агентство з питань

електронного урядування та представники громадянського суспільства вважають, що сприяння створенню зрозумілішої концепції електронної демократії є основним фокусом уваги⁴. Однак, оскільки результати зобов'язань є стратегічними документами, незрозуміло, як вони будуть впроваджуватися окремими міністерствами. Потенційний вплив не може бути оцінений вище незначного.

Ступінь виконання

Зобов'язання повністю виконане. Коаліція зацікавлених сторін затвердила Меморандум про співробітництво з метою просування електронної демократії. Коаліція з розвитку електронної демократії в Україні складалася з Державного агентства з питань електронного урядування, інших державних установ, наукових закладів та неурядових організацій⁵. Ця коаліція із широким залученням зацікавлених сторін розробила концептуальний документ та план дій щодо електронної демократії.

Після формування широкої коаліції зацікавлених сторін, експерти та зацікавлені сторони були залучені до розробки двох директивних документів. Залучення зацікавлених сторін здійснювалося через соціальні⁶ та приватні (особисті) мережі. Один з експертів з боку громадянського суспільства зазначив, що проект був досить хаотичним, значною мірою через постійну плутанину з визначенням термінів та цілей публічної політики щодо електронної демократії⁷.

Перші варіанти документів були оприлюднені для розгляду громадськістю на спеціальній платформі електронних консультацій⁸ у березні 2017 року. Окрім збору відгуків у мережі, Коаліція організувала шість зустрічей-дискусій у різних містах. Робоча група оприлюднила інформацію та запрошення на зустрічі для обговорення концепції електронної демократії на сторінці групи «E-Democracy in Ukraine» у соціальній мережі Facebook⁹ та на офіційній сторінці Державного агентства електронного урядування¹⁰. На думку представника групи громадянського суспільства¹¹, текст був добре зрозумілим для громадськості.

Після отримання відгуків громадськості текст був допрацьований та затверджений широкою коаліцією зацікавлених сторін та міжнародними донорами¹². Широка коаліція зацікавлених сторін офіційно презентувала та подала документи до Кабінету Міністрів 22 травня 2017 року¹³. Обидва документи також були оприлюднені на офіційній сторінці Державного агентства електронного урядування¹⁴. Проект документу складається з глосарію понять, опису проблем, цілей, термінів, рішень, очікуваних результатів та вимог до бюджету¹⁵.

Очікування Державного агентства з питань електронного урядування¹⁶ та громадянського суспільства¹⁷ щодо того, що проекти будуть затверджені наприкінці літа, не справдилися, оскільки Міністерство юстиції використало більше часу для перегляду документів, ніж планувалося¹⁸. 8 листопада 2017 року Кабінет Міністрів затвердив Концепцію та план заходів щодо розвитку електронної демократії¹⁹. План заходів визначає основні принципи, передумови та заходи для розвитку та просування електронної демократії.

Перші результати

Коаліція з розвитку електронної демократії в Україні об'єднала широке коло зацікавлених сторін у галузі електронної демократії, чим створила модель для спільного творення публічної політики. Відповідно до результатів міжнародного дослідження Академії електронного урядування, цей інклюзивний процес розробки та успішне прийняття нормативно-правових документів є прикладом кращих міжнародних практик²⁰.

Концепція та план заходів окреслюють подальші кроки для реалізації. Члени широкої коаліції зацікавлених сторін вважають, що концепція та структура можуть стати основою для майбутніх зусиль щодо посилення перспектив розвитку електронної демократії в Україні²¹.

Наступні кроки

Зацікавлені сторони вважають, що потрібно скористатися моментом успішного прийняття стратегічного документу. Представник Державного агентства з питань електронного урядування поділяє цю думку²².

Однією з основних переваг виконання цього зобов'язання є реформована та налагоджена робота з електронною демократією як концепцією. Для цього цілеспрямована кампанія з підвищення обізнаності у соціальних мережах може бути корисною.

¹ “Е-Уряд та Е-Демократія: Що думають Українці?” Е-демократія та Е-урядування, EGAP, 20 квітня 2016, <http://egap.in.ua/biblioteka/e-uryad-ta-e-demokratiya/>.

² Dmytro Kotliar, Independent Reporting Mechanism (IRM): Ukraine End of Term Report 2015–2016 (Washington, DC: Open Government Partnership, 2017), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_EOTR_2014-2016_ENG.pdf.

³ “Ukraine Third National Action Plan 2016–2018,” Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-third-national-action-plan-2016-2018>.

⁴ Дмитро Маковський (Державне агентство з питань електронного урядування), інтерв'ю з молодшим дослідником, 1 серпня 2017 року. та Сергій Карелін (EGAP), фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017 року.

⁵ Повний список членів Коаліції доступний за посиланням:

<https://drive.google.com/open?id=0B4zwzD8RAmnoODZ5QjhaRkd4OFE>.

⁶ “E-democracy in Ukraine”, Facebook, <https://www.facebook.com/groups/edemclubua/>.

⁷ Софія Сакалош, (ПАПП), фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017 року.

⁸ Е-демократія: зустрічі та презентації в регіонах: <http://e-zakon.org/e-dem/>.

⁹ “E-democracy in Ukraine”, Facebook, <https://www.facebook.com/groups/edemclubua/>.

¹⁰ “Регіональні публічні обговорення Концепції розвитку електронної демократії в Україні,” Новини, Державне агентство електронного урядування, 21 травня, 2017, <http://www.dknii.gov.ua/content/regionalni-publichni-obgovorenniya-konceptsiyi-rozvytku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini>.

¹¹ Оксана Губренко (Association4U), фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017 року.

¹² Відповідно до Оксани Губренко (Association4U), Швейцарія та Швейцарське бюро співробітництва в Україні є найбільшими міжнародними донорами; фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017.

¹³ “Проект Концепції розвитку електронної демократії в Україні та

Плану заходів з реалізації першого етапу її виконання” Державне агентство електронного урядування, 22 травня 2017, <http://www.dknii.gov.ua/content/vidbulas-prezentaciya-proektu-konceptsiyi-rozvytku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini-ta>.

¹⁴ “Концепція розвитку електронної демократії в Україні та План заходів з реалізації першого етапу її виконання,” Державне агентство електронного урядування, http://www.dknii.gov.ua/sites/default/files/proekt_konceptsiyi_z_e-demokratiyi.pdf.

¹⁵ Повний текст Концепції розвитку електронної демократії в Україні та

Плану заходів з реалізації першого етапу її виконання: <http://bit.ly/2tcayXt>.

¹⁶ Дмитро Маковський (Державне агентство електронного урядування), інтерв'ю з молодшим дослідником, 1 серпня, 2017.

¹⁷ Наталія Гаращенко (Клуб економістів), Оксана Губренко (Association4U), Сергій Карелін (EGAP), та Софія Сакалош (ПАПП), фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017 року.

¹⁸ Дмитро Маковський (Державне агентство з питань електронного урядування), інтерв'ю з молодшим дослідником, 1 серпня 2017 року.

¹⁹ “Уряд схвалив Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та

План заходів з реалізації першого етапу її виконання” Державне агентство електронного урядування, 9 листопада 2017, <http://www.e.gov.ua/content/uryad-shvalyv-konceptsiyu-rozvytku-elektronnoyi-demokratiyi-ta-plan-zahodiv-z-yiyi>.

²⁰ Kristina Reinsalu, Raul Rikk, Jelizaveta Krenjova, and Piret Pernik, Situation Review: Safety and Security of Cyberspace and E-Democracy in the Eastern Partnership Countries, (e-Governance Academy, 2017), http://ega.ee/wp-content/uploads/2017/10/ega_e-demcyber_FINAL_web.pdf.

²¹ Наталія Гаращенко (Клуб економістів), Оксана Губренко (Association4U), Сергій Карелін (EGAP), та Софія Сакалош (ПАПП), фокус-група з молодшим дослідником, 26 липня 2017 року.

²² Дмитро Маковський (Державне агентство електронного урядування), інтерв'ю з молодшим дослідником, 1 серпня 2017 року.

V. Загальні рекомендації

Враховуючи потребу в антикорупційних ініціативах, наступний план дій має зосередитися на поглибленні та розширенні масштабу чинних антикорупційних зобов'язань. Під час розробки наступного плану дій уряд має чітко визначити статус-кво цільових сфер державної політики та озвучити бажані зміни щодо кожного зобов'язання.

Цей розділ має на меті надати поради щодо розробки наступного плану дій та спрямувати виконання цього плану дій. Він розділений на дві секції: 1) пріоритети громадянського суспільства та влади, які були визначені під час написання цього звіту та 2) рекомендації МНЗ.

5.1 Пріоритет зацікавлених сторін

Згідно з представниками громадянського суспільства, найбільш кардинальними зобов'язаннями щодо запобігання корупції на національному рівні є Ініціатива із забезпечення прозорості будівництва та Ініціатива прозорості видобувних галузей. Вони також вказують на зобов'язання щодо відкритості та прозорості публічних закупівель та інтегровану інформаційно-аналітичну систему «Прозорий бюджет», а також на функціонування системи подання та публікації декларацій про активи.

Усі ці сфери сприяють запобіганню корупції, яка є чи не найбільшим викликом для України. Зважаючи на це, громадянське суспільство радить визначити запобігання корупції найвищим пріоритетом для подальшого зміцнення відповідних секторальних зобов'язань.

Для наступного плану дій дослідник МНЗ радить уряду додати зобов'язання, які сприймалися як законодавчі. Уряд також має внести у план дій зобов'язання щодо проектів, які у цьому плані дій знаходилися на пілотних стадіях, але потребують запровадження та подальшого розширення найближчим часом. Зокрема, це:

- Автоматизована система перевірки е-декларацій, синхронізована з іншими державними реєстрами, такими як земельний кадастр;
- Механізми підзвітності посадових осіб, які подають е-декларації, у яких виявлені порушення закону;
- Повністю справне програмне забезпечення та обладнання для міського кадастру загальнодержавного масштабу;
- Розробка та запуск системи «Прозорий бюджет», запуск підсистеми «Громадський бюджет», а також запровадження механізмів національного бюджету участі;
- Механізми підзвітності та правозастосування для публічних закупівель за участі багатосторонньої моніторингової групи; та
- Запровадження публічних консультацій для центральних та місцевих органів влади як офлайн, так і онлайн.

Також важливими є такі ініціативи:

- Громадянське суспільство активно адвокувало створення спеціалізованого незалежного антикорупційного суду зі спеціалізованими суддями. Ці судді мають обиратися урядом, громадянським суспільством та міжнародними організаціями. Такий суд має розглядати справи високопосадовців, забезпечувати правосуддя та викликати довіру до влади.

- Фінансування політичних партій також на порядку денному. Громадянське суспільство адвокує встановлення обмежень на розмір внесків від однієї особи або організації.
- Громадянське суспільство також зазначає потребу у регулюванні лобіювання та реформуванні імунітету народних депутатів.

5.2 Рекомендації МНЗ

Робити зобов'язання конкретнішими та більш орієнтованими на результат

Деяким зобов'язанням бракує конкретності. Тексти зобов'язань не завжди чітко відображають принципи або зміст певної реформи, а також те, завдяки яким заходам мають бути досягнуті поставлені цілі. У наступному плані дій уряду варто враховувати формат, розроблений підрозділом підтримки ПВУ, та чітко визначати цілі, які можна перевірити та виміряти. Крім того, аби бути трансформаційним, план дій має чітко визначити статус-кво цільових сфер державної політики та озвучити бажані зміни для кожного зобов'язання.

Залучати законодавчу та судову гілки влади до розробки плану дій

Деякі зобов'язання ПВУ потребують змін у законодавстві. Зокрема, це зобов'язання 9 та зобов'язання 12. Тому дослідник МНЗ рекомендує Кабінету Міністрів України залучати Верховну Раду та відповідні парламентські комітети. Ці зацікавлені сторони мають бути запрошені до участі на ранніх етапах розробки зобов'язань, які вимагають законодавчих змін. Більше того, парламентські комітети мають проактивно проводити засідання щодо зелених книг державної політики, замість того, щоб чекати, поки уряд подасть законопроект. Крім того, до процесу ПВУ в Україні можна залучати інші державні установи, судову гілку влади, та органи місцевої влади та місцевого самоврядування – для розробки та втілення відповідної публічної політики.

Створити автоматизовану систему перевірки е-декларацій та покарання посадових осіб, які порушують закон

Система е-декларування доходів, майна та витрат посадовими особами має декілька складових. Уряд має використовувати веб-портал, розроблений протягом виконання другого плану дій та реєстр е-декларацій, який був запроваджений у межах виконання цього плану дій (зобов'язання 3). Уряд має розглянути можливість створення автоматизованої системи перевірки е-декларацій та покарання посадових осіб, які порушують закон. Зокрема, до зобов'язання можна додати такі кроки:

- Згідно з рекомендаціями Антикорупційної ініціативи ЄС, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) має бути уповноваженим приймати власні рішення щодо процедур та методів перевірки декларацій. Воно не повинно реєструвати ці рішення у Міністерстві юстиції.
- Уряд має розробити автоматизовану систему перевірки або співпрацювати з громадянським суспільством для передачі вже розробленої системи до НАЗК. Він має вжити цих заходів, а не продовжувати практику ручної перевірки декларацій. Програмне забезпечення для автоматичної перевірки може перевіряти базу даних е-декларацій та поєднати її з іншими наявними базами даних власності та доходів, таких як земельний кадастр.
- Уряд має втілити механізм громадського контролю за діями щодо посадових осіб, які порушують закон.

Зробити втілення системи перевірки бенефіціарної власності пріоритетом

Покращення системи перевірки бенефіціарних власників виконане незначною мірою. У наступному плані дій виконання цього зобов'язання має бути пріоритетним для уряду. Для цього він має забезпечити технічну підтримку для розробки програмного забезпечення – у співпраці з Transparency International Україна та Міністерством юстиції.

Взяти зобов'язання розробити зручну для користування онлайн-систему моніторингу бюджету та державних витрат

У контексті зусиль задля покращення якості управління державними коштами у четвертому національному плані дій уряд може додати зобов'язання, яке стосується обмеженої прозорості та підзвітності державного бюджету у країні. Міністерство фінансів може взяти на себе зобов'язання створити онлайн-систему, яка є зручною у користуванні та зосереджується на візуалізації й аналізі бюджетної інформації. Така система також може містити інформацію про можливості для громадськості щодо участі у процесі формування бюджету, визначення статей витрат та контролю за використанням бюджетних коштів. У процесі розробки можна орієнтуватися на модуль DoZorro та систему 007 як на моделі для моніторингу публічних закупівель та бюджетних витрат відповідно. Насамкінець, уряду варто зважати на рекомендації дослідження Open Budget Survey 2017 року, згідно з яким варто кожні півроку публікувати огляд громадського бюджету.

Таблиця 5.1: П'ять ключових рекомендацій

1	Зробити зобов'язання конкретнішими та більш орієнтованими на результат
2	Залучити Верховну Раду до розробки тих зобов'язань плану дій, які передбачають зміни у законодавстві
3	Створити автоматизовану систему перевірки е-декларацій та покарання посадових осіб, які порушують закон
4	Зробити втілення системи перевірки бенефіціарної власності пріоритетом
5	Додати зобов'язання розробити зручну для користування онлайн-систему моніторингу бюджету та державних витрат

VI. Методологія та джерела

Проміжний звіт МНЗ пишуть дослідники, які живуть у відповідній країні-учасниці ПВУ. Всі звіти МНЗ проходять процес контролю якості, щоб забезпечити найвищі стандарти дослідження та експертизи.

Аналіз прогресу виконання плану дій ПВУ здійснюється на основі поєднання інтерв'ю, кабінетного дослідження та зворотнього зв'язку на зустрічах представників громадського сектору. Звіт МНЗ ґрунтується на результатах звіту самооцінки уряду та будь-яких інших оцінкових дослідженнях, проведених громадськими організаціями, приватними компаніями або міжнародними організаціями.

Кожен дослідник МНЗ проводить зустрічі з представниками зацікавлених сторін для того, щоб забезпечити точне зображення подій. З огляду на бюджетні та календарні обмеження, МНЗ не може провести консультації з усіма зацікавленими особами. Відтак, МНЗ прагне досягнути методологічної прозорості і тому у випадках, коли це можливо, робить процес залучення зацікавлених сторін до дослідження публічним (що детальніше описано далі у цьому розділі). Якщо національний контекст вимагає анонімності джерел інформації, МНЗ залишає за собою право не подавати особисту інформацію про респондентів, яка могла би призвести до їх ідентифікації. Крім того, через систематичні обмеження дослідницьких методів, МНЗ заохочує надання коментарів до публічних проектів кожного звіту.

Кожен звіт проходить чотириступеневий процес рецензування та контролю якості:

1. Рецензування співробітниками МНЗ: вони перевіряють звіт з точки зору правопису, читабельності, змісту та відповідності методології МНЗ.
2. Рецензування Групою міжнародних експертів: вони виконують перевірку змісту звіту на наявність вагомих доказів на підтримку висновків, оцінюють відповідність плану дій цінностям ПВУ та надають технічні рекомендації для вдосконалення втілення зобов'язань та цінностей ПВУ шляхом виконання плану дій у цілому (дивися далі склад Групи).
3. Рецензування перед публікацією: уряду та обраним громадським організаціям запропоновано прокоментувати зміст проекту звіту МНЗ.
4. Період публічного коментування: громадськість запрошується до коментування змісту проекту звіту МНЗ.

Процес рецензування, включно з процедурою врахування отриманих коментарів пояснений детальніше у Розділі III Посібника з процедур¹.

Інтерв'ю та фокус-групи

Кожен дослідник МНЗ зобов'язаний провести принаймні один захід з громадськістю для збору інформації. Дослідники мають докласти зусиль для запрошення зацікавлених сторін, які не є у списку часто запрошених учасників. Може виникнути додаткова потреба зібрати думки зацікавлених сторін більш систематичним способом (таким як онлайн-опитування, письмові відповіді, повторні інтерв'ю). Додатково дослідники проводять спеціальні інтерв'ю з відповідальними за виконання зобов'язань державними установами у випадках, коли оцінка втілення цих зобов'язань потребує більше інформації, ніж викладена у звіті самооцінки чи розміщена у відкритому онлайн-доступі.

Щоб оцінити прогрес в імplementації зобов'язання ІЗ щодо просування е-демократії, дослідниця провела зустріч представників зацікавлених сторін у форматі фокус-групової дискусії. Електронною поштою дослідниця запросила тих, хто підписав меморандум, часто брав участь в обговореннях або був співавтором Концепції та плану заходів з

розвитку е-демократії. Зустріч зацікавлених сторін відбулася 23 серпня 2017 року. У ній взяли участь чотири учасники: Оксана Губренко з Association4U, Наталія Гаращенко з Клубу економістів, Сергій Карелін з Програми EGAP та Софія Сакалош з Подільської агенції регіонального розвитку (ПАРР). Були обговорені вихідна проблема, цілі, процес розробки документу, інклюзивність та масштаб дискусії, демократична участь, етапи перевірки документу та результати.

Про Механізм незалежного звітування

МНЗ є ключовим засобом, за допомогою якого держава, громадянське суспільство та приватний сектор можуть щорічно відстежувати процес підготовки та виконання планів дій ПВУ. Підготовка методології дослідження і контроль якості забезпечуються Групою незалежних експертів, яка складається з експертів з питань прозорості, участі громадськості, підзвітності та методів дослідження у соціальних науках.

Група міжнародних незалежних експертів зараз складається з таких експертів:

- Цезар Круз-Рубіо (César Cruz-Rubio)
- Мері Франколі (Mary Francoli)
- Брендан Галоран (Brendan Halloran)
- Джеф Льовіт (Jeff Lovitt)
- Френдлін МКормак-Гейл (Fredline M'Cormack-Hale)
- Шауерс Мавова (Showers Mawowa)
- Хуаніта Олая (Juanita Olaya)
- Квентін Рід (Quentin Reed)
- Рік Снел (Rick Snell)
- Жан-Патрік Вільньов (Jean-Patrick Villeneuve)

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

¹ IRM Procedures Manual, V. 3, Open Government Partnership,
<https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

VII. Критерії для участі в ініціативі ПВУ

Секретаріат ПВУ щорічно складає критерії участі. Ці показники представлені далі¹. За необхідності звіти МНЗ розкривають контекст, у якому відбувається прогрес або регрес, відповідно до критеріїв, зазначених у розділі «Національний контекст».

У вересні 2012 року ПВУ офіційно заохочувала уряди брати на себе амбітні зобов'язання щодо критеріїв участі.

Таблиця 7.1.: Додаток критеріїв участі України

Критерії	2012	Зараз	Зміни	Пояснення
Прозорість бюджету ²	4	4	Без змін	4 = Проект бюджету та звіт аудиту оприлюднюються 2 = Оприлюднюється один із двох 0 = Жоден не оприлюднюється
Доступ до інформації ³	4	4	Без змін	4 = Закон про доступ до інформації 3 = Положення у Конституції щодо доступу до інформації 1 = Проект закону про доступ до інформації 0 = Закон відсутній
Декларації про активи ⁴	2	2	Без змін	4 = Закон про декларування активів, дані оприлюднюються 2 = Закон про декларування активів, дані не оприлюднюються 0 = Закон відсутній
Залученість громадян (вихідна оцінка)	3 (7.06) ⁵	3 (7.06) ⁶	Без змін	Вихідна оцінка за Рейтингом участі громадськості EIU: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Всього / Максимум (Відсоток)	13/16 (81%)	13/16 (81%)	Без змін	75% від можливих балів для досягнення мінімальної відповідності

¹ Для детальнішої інформації див. <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Для детальнішої інформації див. Таблиця I in <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. For up-to-date assessments, see <http://www.obstracker.org/>.

³ Дві використані бази даних – це Constitutional Provisions <http://www.right2info.org/constitutional-protections> і Laws та draft laws <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>; Organization 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/1clokyf>. For more recent information, see

<http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. In 2014, the OGP Steering Committee approved a change in the asset disclosure measurement. The existence of a law and de facto public access to the disclosed information replaced the old measures of disclosure by politicians and disclosure of high-level officials. For additional information, see the guidance note on 2014 OGP Eligibility Requirements at <http://bit.ly/1EjL4Y>.

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

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