

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

Дмитро Хуткий, незалежний дослідник

Зміст

Резюме: Україна	2
Щодо оцінки	5
Виконання зобов'язань	7
1. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг	9
2. Запровадити адміністративні е-послуги	14
3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій	18
4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації	23
5. Вдосконалити систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників	27
6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва	30
7. Запустити онлайн-систему “Прозорий бюджет”	34
✪8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель	37
✪9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей	41
10. Запровадити громадський контроль стану довкілля	45
11. Створити систему “Community policing”	48
12. Розробити законопроект про публічні консультації	52
13. Розробити дорожню карту е-демократії	55
Примітка щодо методології	58

Резюме: Україна

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

Третій національний план дій приніс значні досягнення у кількох сферах публічної політики. Нові звіти про видобувні галузі та запровадження онлайн-інструментів для моніторингу публічних угод спричинили визначні зміни. Однак, система перевірки бенефіціарних власників компаній не була реалізована. Надалі, уряд має продовжити реформи прозорості та зробити пріоритетними зобов'язання, які будуть результативними у подоланні корупції.

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. Механізм незалежного звітування (МНЗ) проводить щорічний огляд діяльності кожної країни-учасниці ПВУ. Цей звіт підсумовує результати за період з грудня 2016 року до серпня 2018 року.

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, – Координаційна рада, – створена у червні 2012 року та оновлена у жовтні 2017 року, здійснює нагляд за втіленням національного плану дій. Згідно з положенням, Рада повинна мати 14 членів, які делеговані від влади та громадянського суспільства.

Україна суттєво просунулася у втіленні зіркового зобов'язання щодо публічних закупівель та повністю виконала зіркове зобов'язання щодо ініціативи прозорості видобувних галузей.

Станом на кінець листопада 2018 року, уряд ще не опублікував свій підсумковий звіт самооцінки.

На час написання цього звіту Україна не опублікувала свій четвертий план дій. Однак, уряд провів консультації з різними інституціями громадянського суспільства та громадськості.

Таблиця 1: Стислий огляд		
Період	<i>Про міжн ий</i>	<i>Під сум ков ий</i>
Кількість зобов'язань	13	
Ступінь виконання		
Повний	2	6
Значний	6	4
Незначний	5	3
Не розпочато	0	0
Кількість зобов'язань, які...		
Явно пов'язані з цінностями ПВУ	11	11
Мають потенціал трансформаційного впливу	3	3
Виконані значною мірою або повністю	8	10
Мають усі три ознаки (⊕)	2	2
Чи відкрило це уряд?		
Значною мірою	3	
Надзвичайно	2	
На майбутнє		
Кількість зобов'язань, які перенесли до наступного плану дій	Неясно	

Консультації з громадськістю протягом імплементації

Країни, які беруть участь у ПВУ, здійснюють консультації протягом розробки та виконання своїх планів дій.

В Україні багатосторонній форум інституціоналізований у вигляді Координаційної ради. До її складу входять сім представників від влади і сім – від громадянського суспільства. Коордраду очолюють дві співголови: від уряду і від громадянського суспільства.

Протягом першого року багатостороння група працювала неформально. Спочатку це відбувалося внаслідок перехідного періоду, протягом якого були обрані члени Коордради. Згодом це було спричинено тим, що форум складно зібрати. Члени новообраної Коордради зустрілися у травні 2017 року на методологічному семінарі щодо ПВУ.

Протягом другого року діяльність багатостороннього форуму була більш організованою, проте менш регулярно. Офіційні збори Координаційної ради відбулися у жовтні 2017 року. Коордрада обрала співголову від громадянського суспільства та встановила робочі процедури. Також, вона створила чотири тематичні робочі групи, які склалися з представників влади та громадянського суспільства та регулярно збиралися.

Насправді моніторингом процесу ПВУ в цілому займався Секретаріат Кабінету Міністрів. В той же час, віддані члени Коордради як з боку влади, так і з боку громадянського суспільства взяли на себе ініціативу з моніторингу та просування секторальних зобов'язань.

Громадянське суспільство визначало порядок денний Коордради та було залучене до діяльності робочих груп. Ба більше, у межах окремих зобов'язань, спільні робочі групи у складі представників влади та громадянського суспільства співпрацювали у форматі регулярного діалогу. Це було особливо характерно для розробки законопроекту про публічні консультації та плану заходів з розвитку е-демократії. Ця робота підняла залучення громадськості до рівня «співпраця».

Таблиця 2: Консультації протягом імплементації

Регулярний багатосторонній форум	У проміжний період	У підсумковий період
1. Чи був такий форум?	Так	Так
2. Чи він збирався регулярно?	Ні	Ні

Таблиця 3: Рівень впливу громадськості протягом втілення плану дій

МНЗ адаптував модель Міжнародної асоціації громадської участі (IAP2) «Спектр участі»¹ до ПВУ. 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 втілення плану дій	У проміжний період	У підсумковий період
Уповноваження	Уряд делегував повноваження із прийняття рішень представникам громадськості.	
Співпраця	Відбувався багаторазовий діалог А ТАКОЖ громадськість допомагала сформуванню порядку денний.	✓

Залучення	Уряд надавав зворотній зв'язок про те, як саме пропозиції від громадськості були враховані.		
Консультування	Громадськість могла надавати пропозиції.		
Інформування	Уряд надав громадськості інформацію про план дій.		
Жодних консультацій	Жодних консультацій		

¹ "IAP2's Public Participation Spectrum," International Association for Public Participation, http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

Щодо оцінки

Усі індикатори та методологію, що використовуються у дослідженнях МНЗ, можна знайти у Посібнику процедур МНЗ¹. Один із методів – «зіркове зобов'язання» (★) – потребує детальнішого пояснення, адже становить особливий інтерес для читачів та заохочує змагання за перебування серед лідерів країн-учасниць ПВУ. Зіркові зобов'язання вважаються зразковими зобов'язаннями ПВУ. Для того, щоб отримати зірку, зобов'язання повинне відповідати кільком критеріям:

- Зіркові зобов'язання мають середній або високий рівень конкретності. 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 потенційний трансформаційний вплив, якщо буде повністю виконане².
- Уряд має досягти значного прогресу у виконанні такого зобов'язання під час реалізації плану дій, тобто здобути оцінку значного або повного виконання.

Зіркові зобов'язання можуть втратити свій зірковий статус, якщо наприкінці періоду виконання плану дій вони не дотягують до значного або повного ступеню виконання.

У проміжному звіті план дій України містив два зіркові зобов'язання. Наприкінці періоду виконання плану дій, з урахуванням змін у ступенях виконання, план дій України так само містив два зіркові зобов'язання.

Насамкінець, таблиці у цьому розділі демонструють витяги з безлічі даних, які МНЗ збирає протягом звітування. Для огляду повного набору даних про Україну дивись OGP Explorer за посиланням www.opengovpartnership.org/explorer.

Щодо того «чи відкрило це уряд?»

Щоб відобразити зміни у діях уряду, у підсумкових звітах МНЗ запровадив нову змінну «чи відкрило це уряд?» Ця змінна задумана, щоб вийти за межі вимірювання продуктів та результатів, і подивитися на те, яким чином змінилися дії уряду внаслідок виконання певного зобов'язання.

Деякі зобов'язання ПВУ або нечітко сформульовані, або не мають явного стосунку до цінностей ПВУ, а втім, вони дозволяють досягти значних реформ у сфері публічної політики. Інші зобов'язання сформульовані як доречні й амбітні, проте під час втілення їм не вдалося відкрити уряд. Змінна «чи відкрило це уряд?» прагне відобразити ці нюанси.

Змінна «чи відкрило це уряд?» оцінює зміни в діях уряду в межах такого спектру:

- Погіршило: внаслідок виконання зобов'язання відкритість уряду погіршилася.
- Не змінило: жодних змін у діях уряду.
- Незначною мірою: деякі зміни, які є незначними з точки зору впливу на рівень відкритості.
- Значною мірою: крок уперед у напрямку до відкритості уряду у відповідній сфері публічної політики, але обмеженого обсягу чи масштабу.
- Надзвичайно: реформа, яка відкрила уряд, і змінила цим “звичний стан справ” у відповідній сфері публічної політики.

Для оцінювання цієї змінної дослідники визначають статус кво, який існував на початку втілення плану дій. Далі вони оцінюють результати втілення зобов'язання з погляду їхнього впливу на відкритість уряду.

Читачам слід враховувати певні обмеження. Підсумкові звіти МНЗ готують лише через кілька місяців після завершення циклу виконання плану дій. Описана змінна найбільше стосується результатів щодо відкритості уряду, які можна побачити наприкінці дворічного періоду реалізації плану дій. Зважаючи на комплексну методологію та часові межі цього звіту, ця змінна і цей звіт не мають на меті оцінки впливу.

¹ IRM Procedures Manual, "About the IRM," Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

² Міжнародна панель експертів змінила цей критерій у 2015 році. Див. <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Виконання зобов'язань

Загальний огляд зобов'язань

Як учасниці ПВУ країни беруть на себе зобов'язання у дворічному плані дій. Таблиці нижче підсумовують стан їхнього виконання наприкінці періоду та прогрес за змінною «чи відкрило це уряд?». Щодо зобов'язань, які були повністю виконані вже на стадії проміжного звіту, цей звіт наводить резюме висновків проміжного звіту, але зосереджується на аналізі змінної «чи відкрило це уряд?». Для з'ясування додаткових деталей щодо таких зобов'язань дивись проміжний звіт МНЗ 2016-2018 щодо України.

Зобов'язання охоплюють декілька тем. Їх найкраще згрупувати за ключовими цінностями відкритого уряду. Ними є заходи, які стосуються доступу до інформації, участі громадськості та використання технологій для підвищення прозорості. Цей план також містить два важливі зобов'язання, які зосереджуються на децентралізації та розширенні адміністративних послуг. Однак, ці два зобов'язання прямо не пов'язані з цінностями ПВУ.

Таблиця 4: Оцінка прогресу кожного зобов'язання

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (відповідно до тексту)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Проміжний період		Чи відкрило це уряд?			
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформативний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
1. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг		✓			Нечіткий						✓			✓					✓			
2. Запровадити адміністративні е-послуги				✓	Нечіткий						✓				✓				✓			
3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій				✓	✓		✓		✓							✓					✓	
4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації		✓			✓		✓		✓				✓						✓			

5. Вдосконалити систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників				✓	✓						✓							✓		
6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва				✓	✓							✓							✓	
7. Запустити онлайн-систему "Прозорий бюджет"		✓			✓				✓			✓							✓	
8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель				✓	✓	✓			✓				✓							✓
9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей				✓	✓								✓						✓	
10. Запровадити громадський контроль стану довкілля				✓	✓						✓								✓	
11. Створити систему "Community policing"				✓	✓	✓					✓			✓						✓
12. Розробити законопроект про публічні консультації				✓	✓						✓			✓					✓	
13. Розробити дорожню карту е-демократії		✓			✓				✓					✓					✓	

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність	Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)	Потенційний вплив	Ступінь виконання	Проміжний період Підсумковий період	Чи відкрило це уряд?
--------------------	--------------	--	-------------------	-------------------	--	----------------------

	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
I. Покращити якість та прозорість адміністративних послуг	✓				Нечіткий					✓			✓		✓				✓			

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання спрямоване на децентралізацію адміністративних послуг шляхом заснування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів) у регіонах. Зобов'язання передбачає низку заходів, зокрема – моніторинг функціонування ЦНАПів та проведення кампанії з підвищення обізнаності про послуги, які надають ці центри.

Ступінь виконання

У проміжний період: незначний

Наприкінці проміжного періоду це зобов'язання просунулося незначною мірою. Міністерство економічного розвитку і торгівлі (далі – МЕРТ) повідомило, що станом на кінець вересня 2017 року працювали 675 ЦНАПів, 48 територіальних підрозділів та 20 віддалених робочих місць¹. Однак, лише у 31 з цих центрів доступні всі 15 найпоширеніших адміністративних послуг². Також, лише 20 центрів мають обладнання, потрібне для виконання всіх послуг³. Моніторинг, передбачений цим зобов'язанням, перебуває на початковій стадії. Уряд більшою мірою просунувся у проведенні кампанії з підвищення обізнаності. Він повідомив про проведення 800 зустрічей з громадянами та мас медіа, виготовлення 35 тисяч інформаційних матеріалів у національних та регіональних друкованих ЗМІ, проведення чотирьох просвітницьких кампаній та 338 подій з підвищення обізнаності⁴. Щоб дізнатися більше, дивись проміжний звіт НМЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: значний

Протягом другого року просування уряду продовжилося через збільшення кількості ЦНАПів та кількості пропонованих послуг. Уряд також здійснив прогрес у прийнятті постанов, необхідних для передачі повноважень ЦНАПам. У жовтні 2017 року Кабінет Міністрів прийняв Розпорядження №782-р, яке делегувало ще більше повноважень з надання послуг місцевим ЦНАПам⁶. Серед делегованих послуг були, зокрема, такі:

- Реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці (№52);
- Відомча реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування (№54);
- Реєстрація декларації (внесення змін до декларації) про готовність об'єкта до експлуатації (№78);
- Видача дозволу на виконання будівельних робіт (№79);
- Видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (№80);

- Реєстрація декларації про відходи (№84);
- Державна реєстрація (перереєстрація, зняття з обліку) транспортних засобів (№102);
- Видача (обмін) посвідчень водія (№103);
- Державна реєстрація актів цивільного стану (№104)⁷.

Завдяки вищезазначеному розпорядженню місцеві ЦНАПи тепер мають повноваження надавати громадянам або передавати в інші установи 136 адміністративних послуг⁸. Також 29 серпня 2018 року Міністерство юстиції видало наказ, який уповноважив ЦНАПи проводити державну реєстрацію актів цивільного стану⁹.

Тоді як Кабінет Міністрів прийняв вищезгадане розпорядження, Верховна Рада не прийняла заплановані зміни до законодавства. Зокрема, законопроект про децентралізацію державної реєстрації актів цивільного стану (№6150) все ще перебуває на розгляді парламенту¹⁰. Також законопроект про державний земельний кадастр (№8049) все ще не був поставлений на голосування у парламенті¹¹. Ба більше, Міністерство внутрішніх справ досі опікується реєстрацією транспортних засобів та видачою водійських прав, а місцеві ЦНАПи слугують лише посередниками¹².

Уряд запровадив декілька нових адміністративних послуг у містах. Відповідно до даних Кабміну, станом на листопад 2018 року, 112 ЦНАПів надавали послуги з видачі паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон¹³. Такі послуги надавали приблизно 14,6% усіх ЦНАПів. Уряд відзвітував, що 213 посадових осіб органів місцевого самоврядування та 45 ЦНАПів мали можливість отримувати інформацію про реєстрацію земельних ділянок із Державного земельного кадастру¹⁴. До того ж, уряд уповноважив 62 сільські ради, 56 міських рад, та 90 ЦНАПів надавати відомості про зареєстровані земельні ділянки з Державного земельного кадастру¹⁵. Ба більше, 6 серпня 2018 року Державне агентство з питань електронного урядування та EGOV4UKRAINE підписали меморандум щодо запуску інформаційної системи «Вулик» у тестовому режимі у 10 містах. Цей захід допоміг ЦНАПам автоматизувати надання послуг¹⁶.

Уряд розробив систему моніторингу ЦНАПів. Представник уряду пояснив, що уряд здійснює моніторинг у паперовому вигляді. Використовуючи ці дані, ЦНАПи заповнюють таблицю у програмі «Ексель». Далі інформацію з цієї таблиці підсумовують на обласному рівні та передають до МЕРТУ¹⁷. До того ж, 10 ЦНАПів проводять тестове випробування електронної системи моніторингу, яка включає набір індикаторів, рейтинги та візуалізацію на карті¹⁸. Експерт з громадянського суспільства підтвердив існування системи моніторингу, яку міністерство регулярно оновлює¹⁹. Цей експерт регулярно комунікує з МЕРТОм у межах роботи у проекті U-LEAD. Уряд опублікував результати моніторингу (станом на 1 липня 2018 року) у вигляді інфографіки, яка свідчить, що було створено 767 ЦНАПів. Уряд розподілив ці центри між регіонами відносно рівномірно. У першій половині 2018 року було створено 29 нових ЦНАПів. Лише 16% від усіх ЦНАПів надавали менше 50 послуг, 56% – 50-135 послуг, 23% – 136-200 послуг, і 5% – понад 200 послуг. Лише 16% ЦНАПів мали доступ до Державного земельного кадастру, і тільки 29% надавали електронні послуги²⁰.

Тривала широка кампанія із підвищення обізнаності. Зокрема, уряд просував телевізійну соціальну рекламу та поширював повідомлення у соціальних мережах. Він також візуалізував ЦНАПи на сервісі Google Maps, який надає інформацію про завантаженість центрів у режимі реального часу²¹. Експерт від громадськості відзначив сприяння проектів міжнародної технічної допомоги, таких як U-LEAD with Europe, у проведенні інформаційної кампанії²².

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: незначною мірою

Незважаючи на нестачу чіткого зв'язку з ключовими цінностями ПВУ, це зобов'язання дещо вплинуло на покращення доступу громадськості до інформації про наявність адміністративних послуг. Тепер громадяни можуть знайти чимало чинних адміністративних послуг онлайн на сервісі «Google Maps»²³. Вони також можуть знайти адреси, телефони, та години роботи ЦНАПів. Громадяни можуть зайти на веб-сайти ЦНАПів та отримати цінну інформацію правового та прикладного характеру про адміністративні послуги, які надають ці центри. Уряд доклав значних зусиль для офлайн і онлайн^{24,25} інформування громадян про наявні адміністративні послуги та способи їх отримання. Офлайн-інформування відбувалося у вигляді інформаційних оголошень у приміщеннях державних установ. Онлайн-інформування здійснювалося на веб-сайтах міністерства та на сервісі «Google Maps». Ці заходи сприяли невеликому покращенню у доступі до інформації про функціонування ЦНАПів та переліку доступних адміністративних послуг.

Чи перенесено?

Коли формувався цей звіт, уряд ще не затвердив наступний план дій. Тому незрозуміло, чи було це зобов'язання перенесено. Зважаючи на важливість реформи децентралізації в Україні, уряд має продовжити вживати заходи щодо покращення надання адміністративних послуг поза планом дій ПВУ. Такі заходи варто супроводжувати систематичним моніторингом та кампаніями з підвищення обізнаності.

¹ “Інформація про центри надання адміністративних послуг у регіонах України (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=InformatsiiaSchodoTsentrivNadanniaAdministrativnihPoslugURegionakhUkraini- stanomNa01-10-2016->. (посилання недоступне 13 лютого 2019 року).

² “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

³ Там само.

⁴ “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.

⁵ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁶ “Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 11 жовтня 2017 р. № 782-р”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250401348>.

⁷ Там само.

⁸ Там само.

⁹ “Міністерство юстиції України. Наказ 29.08.2018 №2825/5”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0979-18#n2>.

¹⁰ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану” №6150”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61255.

¹¹ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про Державний земельний кадастр” №8049”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63506.

¹² “Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 11 жовтня 2017 р. №782-р, Урядовий портал”.

¹³ “Звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Секретаріат Кабінету Міністрів України, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/zvit_OGP%202016-2018.doc.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

¹⁶ “Підписано Меморандум стосовно впровадження інформаційної системи “Вулик””, Новини, Державне агентство з питань електронного урядування України, 7 серпня 2018 року, <https://www.e.gov.ua/content/pidpysano-memorandum-stosovno-vprovadzheniya-informatsiynoyi-systemy-vulyk>.

-
- ¹⁷ Олександр Каменчук (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 7 серпня 2018 року.
- ¹⁸ Там само.
- ¹⁹ Віктор Тимощук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 року.
- ²⁰ “Мережа центрів надання адміністративних послуг в Україні”, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?Id=d8841ecb-c14c-4aeb-8aa9-7663e5229c24>.
- ²¹ Олександр Каменчук (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 7 серпня 2018 року.
- ²² Віктор Тимощук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 року.
- ²³ Google Maps, <https://www.google.com/maps>.
- ²⁴ “Адміністративні послуги”, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=1998a31e-a0ce-4f64-9b74-ed7212f0522b&tag=AdministrativniPoslugi>.
- ²⁵ Google Maps, <https://www.google.com/maps>.

2. Запровадити адміністративні е-послуги

Текст зобов'язання:

Впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі:

1) Розширення функціональних можливостей Єдиного державного порталу 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 порталу адміністративних послуг. Інтеграція інформаційних систем та інформаційних ресурсів до Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Функціонування єдиної платформи надання адміністративних послуг на базі Єдиного державного порталу 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 “Бйдос”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою); інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність	Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)	Потенційний вплив	Ступінь виконання	Проміжний період	Чи відкрило це уряд?
					Підсумковий період	

	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
2. Запровадити адміністративні і е-послуги			✓		Нечітки						✓				✓					✓		

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання прагне розширити функціональність Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Єдиного державного порталу). Розширена функціональність передбачатиме надання послуг в електронному вигляді та створення єдиної системи електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами. Ця ініціатива також включає запровадження засобів електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб.

Ступінь виконання

У проміжний період: значний

Станом на кінець проміжного періоду уряд досяг значного прогресу у втіленні цього зобов'язання. Єдиний державний портал (www.my.gov.ua) був повністю запущений¹ і станом на листопад 2017 року містив 52 послуги². Уряд затвердив три ключові нормативно-правові акти щодо інтероперабельності певних інформаційних порталів. Перший акт – це постанова про електронну взаємодію між державними інформаційними ресурсами³. Другий – концепція щодо розвитку електронних послуг в Україні⁴. Третім актом є план заходів щодо реалізації цієї концепції⁵. Згідно зі звітом самооцінки уряду, уряд здійснював досліду експлуатацію взаємодії між основними державними реєстрами⁶. Протягом цього періоду уряд ще не розробив нормативно-правові акти щодо сучасних засобів електронної ідентифікації фізичних та юридичних осіб. Для отримання детальнішої інформації дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁷.

У підсумковий період: значний

До кінця вересня 2018 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі (далі – МЕРТ) здійснило стійкий прогрес у виконанні цього зобов'язання. 23 травня 2018 року Кабінет Міністрів видав постанову №395, яка розвинула цю сферу у п'яти напрямках. Ця постанова розширила функціонал порталу завдяки інтеграції інших державних послуг, які надавали центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вона запровадила е-ідентифікацію не лише через ЕЦП, а й в інші способи. Постанова також зобов'язала інтегрувати електронний документообіг між державними інформаційними ресурсами до порталу е-послуг. Вона встановила сферу відповідальності розпорядника порталу. І насамкінець постанова прояснила процедури введення інформації до порталу з боку державних установ⁸. Уряд встановив систему кібер-безпеки порталу, яка була акредитована Адміністрацією Держспецзв'язку⁹. Також уряд адаптував веб-сайт для використання людьми з вадами зору. Крім того, згідно з представником міністерства, уряд інтегрував до порталу три нові послуги: одну від Міністерства фінансів, одну від Державного комітету телебачення і радіомовлення і одну

від Міністерства соціальної політики. Уряд також підписав угоди щодо подальшої співпраці з вісьма державними установами¹⁰. Відповідно до даних уряду Єдиний державний портал¹¹ дає можливість громадянам отримати онлайн 34 послуги (із запланованих 60). Він також надає правову та практичну інформацію про 1000 послуг, 44 державні установи та 750 ЦНАПів. До того ж, портал перенаправляє користувачів на інші урядові веб-сайти для отримання ще 30 е-послуг¹².

Відбувся певний прогрес у запровадженні єдиної системи електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами. 10 травня 2018 року уряд затвердив постанову №357. Ця постанова встановила технічні процедури для електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами¹³. Експерт, який працює у проєкті EGOV4UKRAINE, що має на меті втілити реформу е-врядування, зауважив, що уряд і його партнери розробляють інформаційну систему «Трембіта». Вона має надати єдину систему електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами¹⁴. Уряд запланував завершити розробку системи кібер-безпеки до кінця 2018 року¹⁵. Також він відвідував щодо запуску пілотного проєкту електронної взаємодії між усіма запланованими державними інформаційними ресурсами¹⁶.

Згідно з даними уряду, користувач може зареєструватися на порталі е-послуг за допомогою BankID від Національного банку України. Уряд також втілює пілотний проєкт з тестування ідентифікації у форматі MobileID¹⁷.

Загалом, уряд уже почав надавати заплановану кількість е-послуг на Єдиному державному порталі адміністративних послуг. Однак, єдина система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів не була запущена у повнофункціональному режимі. До того ж, засоби сучасної електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб мають бути запроваджені ширше.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: незначною мірою

Суто за текстом це зобов'язання не є прямо пов'язаним із ключовими цінностями ПВУ. Однак його реалізація позитивно вплинула на доступ до інформації. Завдяки зібранню різних е-послуг портал полегшив пошук та подання заявок на користуванням. Такі заходи посприяли невеликим змінам у покращенні доступу до інформації щодо надання е-послуг.

Чи перенесено?

На час написання цього звіту уряд ще не опублікував наступний план дій. Тому незрозуміло, чи уряд переніс це зобов'язання. Щодо наступних кроків, Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Державне агентство з питань електронного урядування можуть зосередитися на розробці проєктів постанов щодо електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб. Також ці державні установи можуть забезпечити право на використання BankID та MobileID як можливих засобів ідентифікації для отримання державних е-послуг. MEPT може розробити інтерактивний путівник для користувачів, що роз'яснить, які саме послуги відповідатимуть їхнім запитам. Державне агентство з питань електронного урядування може оголосити перелік наступних пріоритетних послуг для діджиталізації та запустити кампанію з підвищення обізнаності щодо е-послуг серед громадян.

¹ Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.

² Там само.

³ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 8 вересня 2016 р. № 606”, Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF>.

-
- ⁴ “Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 16 листопада 2016 р. № 918-р”, Законодавство України, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.
- ⁵ “Кабінет Міністрів України, розпорядження від 14 червня 2017 р. № 394-р”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250069939>.
- ⁶ “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.
- ⁷ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки,” “Партнерство “Відкритий уряд”, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.
- ⁸ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 23 травня 2018 р. № 395”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-poryadku-vedennya-yedinogo-derzhavnogo-portalu-administrativnih-poslug>.
- ⁹ “Головна”, Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.
- ¹⁰ Вікторія Герасимович (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.
- ¹¹ Єдиний державний портал адміністративних послуг, www.my.gov.ua.
- ¹² Вікторія Герасимович (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.
- ¹³ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 10 травня 2018 р. № 357”, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-2018-%D0%BF>.
- ¹⁴ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 року.
- ¹⁵ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), комунікація з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.
- ¹⁶ “Звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”, Секретаріат Кабінету Міністрів України. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/zvit_OGP%202016-2018.doc.
- ¹⁷ Там само.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
3. Забезпечити подання та публікацію е-декларацій			✓		✓		✓		✓						✓					✓	

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання націлене на запровадження системи подання та публікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Реалізація цього заходу має відбуватися відповідно до закону «Про запобігання корупції»¹. Протягом попереднього плану дій уряд створив публічно доступний єдиний веб-портал, для оприлюднення декларацій посадових осіб щодо їхніх доходів, власності та витрат². У цьому плані дій уряд зобов'язався забезпечити навчання держслужбовців щодо подання е-декларацій, вчасне подання декларацій через справну онлайн-систему та публікацію цих декларацій онлайн.

Ступінь виконання

У проміжний період: повний

Вже на кінець проміжного періоду уряд завершив втілення цього зобов'язання. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) запустило дві хвили обов'язкового подання е-декларацій посадових осіб. Перша хвиля подання е-декларацій (яка охопила більше 105 тисяч високопосадовців³) тривала з 1 вересня до 30 жовтня

2016 року. Друга хвиля подання (що стосувалася більше 700 тисяч посадовців) тривала з 1 січня до 1 травня 2017 року. Згідно з даними НАЗК станом на 1 липня 2017 року, було подано аж 1127588 унікальних е-деклараций⁴. До того ж, НАЗК оприлюднило Єдиний державний реєстр декларацій онлайн у форматі відкритих даних⁵. Детальніше – у проміжному звіті МНЗ за 2016–2018 роки⁶.

Після проміжної оцінки виконання, НАЗК провело ще одну хвилю обов'язкової подачі е-деклараций (для усіх посадових осіб), яка відбулася з 1 січня до 1 квітня 2018 року. Експерти від громадянського суспільства зазначили, що протягом останньої хвилі онлайн-портал працював більш стабільно та зависав менше. Кількість поломок була меншою завдяки вдосконаленню процесів: декларанти могли зберегти попередні чернетки та подавати декларації заздалегідь⁷. Станом на 16 серпня 2018 року реєстр містив понад 2 мільйони 750 тисяч цифрових документів, у тому числі більш ніж 2 мільйони 370 тисяч е-деклараций, більше 300 тисяч виправлених документів та понад 80 тисяч повідомлень про суттєві зміни у майновому стані⁸. НАЗК також запустило онлайн-навчання для посадовців щодо подання е-деклараций (переважно у вигляді відео-лекцій) та надавало консультації електронною поштою та гарячою телефонною лінією щодо виправлення поданих е-деклараций. Агентство провело аудит реєстру, забезпечило доступ до інших державних реєстрів⁹ та розробило законопроект №7276, який має розширити доступ НАЗК до публічної інформації¹⁰. Ці заходи свідчать про повне завершення цього зобов'язання відповідно до його тексту.

НАЗК також частково імплементувало попередні рекомендації МНЗ стосовно запровадження програмного забезпечення з автоматичної перевірки. 24 жовтня 2017 року НАЗК затвердило процедури оцінки кожної е-деклараций, чим створило нормативне підґрунтя для майбутніх перевірок¹¹. Ці процедури встановили критерії ранжування кожної декларації відповідно до ризик-індикаторів. 20 серпня 2018 року Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні передала НАЗК програмне забезпечення для автоматичної перевірки е-деклараций. Це програмне забезпечення здатне порівнювати дані декларацій з даними інших реєстрів (Державного земельного кадастру, митного реєстру та інших реєстрів ДФС) за 137 ризик-індикаторами¹². Це дасть можливість Агентству виявити декларації, дані яких не відповідають даним інших державних реєстрів і через це мають ознаки корупційних ризиків. Отже, НАЗК зможе проаналізувати їх детальніше та у разі потреби передати їх далі до Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) для розслідування. Однак, експерти від громадськості попереджають про можливі перешкоди, які можуть заважати очікуваному запуску автоматичної системи перевірки е-деклараций. Серед цих перешкод – отримання сертифікатів кібербезпеки від Адміністрації Держспецзв'язку, політичні обставини, що перешкоджатимуть виявленню корумпованих чиновників та неузгодженість позицій у НАЗК¹³. Зі свого боку НАЗК перелічило численні технічні та випробувальні заходи, які потрібні для запуску цієї автоматичної системи, та пообіцяло завершити їх до кінця вересня 2018 року¹⁴. Хоча наприкінці вересня 2018 року НАЗК дійсно запровадило технічну систему автоматичної перевірки, воно так і не розпочало сам процес автоматичної перевірки е-деклараций¹⁵.

У проміжному звіті МНЗ була висловлювана стурбованість тим, що влада може зловживати новими вимогами для лідерів громадянського суспільства щодо подання декларацій про статки. У звіті також зазначалося, що невиконання цієї норми закону може спричинити тиск органів фіскальної служби на неурядові організації. 29 березня 2018 року НАЗК видало роз'яснення, яке розтлумачувало, що активісти з протидії корупції зобов'язані подавати е-деклараций лише якщо вони одночасно відповідають усім трьом критеріям: отримують кошти чи майно у межах програм запобігання чи протидії корупції; систематично здійснюють діяльність у сфері антикорупційної політики із використанням цих коштів; є керівниками або входять до складу органів управління громадських об'єднань, які здійснюють діяльність із запобігання або протидії корупції¹⁶.

Відтак, це вимагає від очільників проектів міжнародної технічної допомоги у сфері протидії корупції подавати декларації про свої особисті статки. Однак, цим уряд звільнив інших працівників від обов'язку декларування. Експерт з проекту PACT ENGAGE вбачає у цьому розпорядженні політичне рішення НАЗК, яке прагне залишатися у хороших стосунках з міжнародними проектами. Це розпорядження не вимагає від більшості працівників цих програм подання е-декларацій¹⁷. Незважаючи на це, закон, який має вищу юридичну силу над розпорядженням Агентства, не містить цих критеріїв. Через це вимога щодо розкриття статків все ще залишається доволі широкою та потенційно може бути використана для тиску на активістів, які займаються протидією корупції. Виконавчий директор Трансперенсі Інтернешнл Україна назвав її «Дамокловим мечем», що тяжіє над антикорупційними активістами¹⁸.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: значною мірою

Це зобов'язання є значним кроком уперед у публічному розкритті величезного масиву інформації. До початку цього плану дій посадовці подавали лише паперові декларації, які містили обмежений обсяг інформації; їх було складно отримувати й опрацьовувати та можна було легко втратити. Закон «Про запобігання корупції», прийнятий 14 жовтня 2014 року, зобов'язав посадовців розкрити свої статки онлайн. Уряд створив портал для подання електронних декларацій про ці статки. Однак, завжди був наявний ризик, що фактичне подання е-декларацій ніколи не відбудеться. Тому уряд взяв на себе зобов'язання запустити систему подання та публікації цих декларацій. Він втілював це зобов'язання шляхом навчання держслужбовців, прийняття відповідних нормативно-правових актів, запуску публічного реєстру поданих даних більшості держслужбовців та власне реалізації процесу подання е-декларацій.

Втілення цього зобов'язання створило безпрецедентну кількість публічно доступної інформації про статки посадовців. На протигагу паперовим деклараціям, цифрові записи можуть бути легко скопійовані та проаналізовані, що запобігає втраті даних. Це нове джерело інформації активно використовується у громадянському суспільстві та засобах масової інформації. На основі моніторингу мас-медіа висловлюють оцінки, що приблизно половина всіх журналістських розслідувань щодо корупції та всі журналістські розслідування про стиль життя посадовців використовують дані е-декларацій¹⁹. Дані веб-порталу НАЗК дали змогу громадським активістам втілити незалежний проект «Декларації»²⁰, який містить й електронні й оцифровані паперові декларації. Веб-сайт «Декларації» зручніший для користування, має аналітичні модулі та опцію підписки на новини²¹.

Однак, система має недоліки, які можуть створити перешкоди та обмежити обсяг оприлюдненої інформації. Так, активіст від громадськості, який представляє неурядову організацію «Центр протидії корупції», розкритикував закритість певних категорій е-декларацій. Зокрема, посадовці Служби безпеки України подають е-декларації в окрему засекречену систему, а е-декларації військових прокурорів зникли з реєстру²². Ба більше, НАЗК оновило критерії повідомлення про зміни у майновому стані, за якими одноразовий дохід має бути задекларований тільки в тому разі, якщо суб'єкт декларування має можливість використання відповідного доходу для задоволення власних потреб²³. Експерт від громадськості з проекту PACT ENGAGE висловив думку, що влада намагається тлумачити закон у такий спосіб, щоб він втратив свій сенс забезпечення повної прозорості²⁴. Наприклад, згадане роз'яснення НАЗК щодо змін у майновому стані не вимагає декларувати одноразовий дохід, поки не доведено, що особа використовує його для задоволення власних потреб.

Враховуючи вищезазначене, незрозуміло, як система е-декларування та інформація, опублікована на порталі, вплинули на урядову публічну політику щодо призначення чи

звільнення держпосадовців. НАЗК не передає всі дані з бази даних е-деклараций до НАБУ. Зокрема, НАЗК не передає унікальний ідентифікатор, який давав би можливість однозначної ідентифікації особи. Неповнота переданих даних ускладнює розслідування кримінальних злочинів²⁵. Громадські активісти зазначають фактичну відсутність значних кримінальних розслідувань високопосадовців чи навіть багатьох посадовців нижчого рангу. Відсутність таких розслідувань викликає сумнів в ефективності роботи системи²⁶.

Чи перенесено?

Оскільки наступний план дій ще не був опублікований, було невідомо, чи уряд переніс це зобов'язання. НАЗК та НАБУ мають отримати доступ до всіх державних реєстрів та застосувати наявне програмне забезпечення автоматичної перевірки е-деклараций. Зокрема, НАЗК може передати НАБУ унікальний ідентифікатор, який уможливить однозначну ідентифікацію осіб у реєстрах.

Зважаючи на звернення українського громадянського суспільства та міжнародної спільноти, дослідник МНЗ рекомендує Верховній Раді скасувати зміни до законодавства, за якими громадські активісти мають подавати е-декларации. Адже чинне законодавство робить активістів вразливими до адміністративного та кримінального судового переслідування.

¹ “Закон України “Про запобігання корупції” №1700-VII, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

² “Звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014 – 2015 роках,” Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_End-Term_Self-Assessment-Report_2014-16_UKR.pdf.

³ Це такі високопосадовці:

а. Президент України, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади та їх заступники;
б. Судді, прокурори, інспектори та держслужбовці категорії “А” (відповідно до Закону України “Про державну службу” – державні службовці 1-3 категорій); та
с. В органах місцевого самоврядування: голови обласних рад обласних центрів та їх заступники, секретарі міських рад обласних центрів та їх заступники, секретарі міських рад, міські голови міст обласного значення, голови районних рад, голови мікрорайонів міст, та інші посадові особи органів місцевого самоврядування 1-3 категорій.

⁴ “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.

⁵ “Єдиний державний реєстр декларацій”, Національне агентство з питань запобігання корупції, <https://portal.nazk.gov.ua/login>.

⁶ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки,” Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁷ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 28 серпня 2018 року.

⁸ Олександр Писаренко (Національне агентство з питань запобігання корупції), листування з дослідником МНЗ, 5 вересня 2018 року.

⁹ Єдиний державний реєстр МВС, Реєстр платників податків - фізичних осіб, які мають у власності (іншому праві користування) значні пакети акцій (10 і більше відсотків статутного капіталу) емітентів, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Державного земельного кадастру, Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Державного судового реєстру України і Судової книги України, Державного реєстру цивільних повітряних суден України, Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон (система “Аркан”).

¹⁰ Олександр Писаренко (Національне агентство з питань запобігання корупції), листування з дослідником МНЗ, 5 вересня 2018 року.

¹¹ “Рішення №1019,” Національне агентство з питань запобігання корупції, [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/24.10/24.10%20\(1019\).tif](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/24.10/24.10%20(1019).tif).

¹² “ПРООН передала НАЗК програмне забезпечення для автоматичної перевірки електронних декларацій”, Реанімаційний Паке́т Реформ, <https://rpr.org.ua/news/proon-peredala-nazk-prohramne-zabezpechennya-dlya-avtomatichnoyi-perevirky-elektronnyh-deklaratsij/>.

¹³ Там само.

¹⁴ “Національне агентство здійснює черговий крок із впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій”, Національне агентство з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/news/nacionalne-agentstvo-zdiysnyuye-chergovyy-krok-iz-vprovadzheniya-sistemy-provedennya-logichnogo>.

¹⁵ “Система логічного та арифметичного контролю декларацій введена в експлуатацію”, Національне агентство з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/news/systema-logichnogo-ta-aryfmetichnogo-kontrolyu-deklaracij-vvedena-v-ekspluatatsiyu>

¹⁶ “Роз’яснення щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції”, Національне агентство з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/news/29.03.2018%20%28%B9549%29.tif>.

¹⁷ Іван Пресняков (Проект ПАСТ ENGAGE), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 21 серпня 2018 року.

¹⁸ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 27 серпня 2018 року.

¹⁹ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 серпня 2018 року.

²⁰ Декларації, <https://declarations.com.ua/>.

²¹ Іван Пресняков (Проект ПАСТ ENGAGE), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 21 серпня 2018 року.

²² Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 серпня 2018 року.

²³ “Повідомлення про суттєві зміни в майновому стані”, Національне агентство з питань запобігання корупції, https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/povidomlennya_pro_suttyevi_zminy_v_maynovomu_stani.pdf.

²⁴ Іван Пресняков (Проект ПАСТ ENGAGE), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 21 серпня 2018 року.

²⁵ Віталій Шабунін (Центр протидії корупції), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 28 серпня 2018 року.

²⁶ Ярослав Юрчишин (Transparency International Україна), інтерв’ю з дослідником МНЗ, 27 серпня 2018 року.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
4. Надати вільний публічний доступ до містобудівної документації		✓			✓		✓		✓				✓						✓		

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання прагне надати громадськості вільний доступ до містобудівної документації. Уряд запланував розробити відповідні зміни до законодавства щодо регулювання містобудівної документації. Такі зміни мали би забезпечити відповідність структури та змісту містобудівної документації до принципів відкритості. Уряд також планував розробити та розпочати дослідну експлуатацію програмно-технічного комплексу інформаційної системи містобудівного кадастру.

Ступінь виконання

У проміжний період: незначний

Наприкінці проміжного періоду це зобов'язання мало незначний прогрес. Уряд розробив відповідні законопроекти: законопроект №4585 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»¹, законопроект №6403 «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»². Однак, протягом першого року реалізації плану дій парламент не ухвалив ці закони. До того ж, у травні 2017 року Кабінет Міністрів прийняв постанову №354³, яка запровадила зміни до постанови №559⁴. Ці зміни спричинили відкриття та публікацію містобудівної документації онлайн. Стосовно того, чи положення законодавства втілюються на практиці, погляди заінтересованих сторін відрізняються. Експерти від громадськості звертають увагу на випадки низької прозорості у деяких населених пунктах, тоді як представники влади надають статистику, яка демонструє вищу прозорість у містах та нижчу у селах. У жовтні 2017 року Міністерство аграрної політики та продовольства, Державне агентство з питань електронного урядування, і Трансперенсі Інтернешнл Україна (як зовнішній аудитор системи) оголосили запуск оновленого земельного кадастру. За детальнішою інформацією, дивіться проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: незначний

Наприкінці терміну виконання плану дій Верховна Рада не ухвалила жоден із законопроектів, які мали регулювати прозорість містобудівної документації. Уряд відкликав законопроект №4585 «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»⁶. Парламент ухвалив законопроект №6403 «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у першому читанні і законопроект перебуває в очікуванні другого читання⁷. У той же час, Міністерство економічного розвитку і торгівлі (далі – МЕРТ проект наказу №220 «Про затвердження Вимог до структури і формату оприлюднення відомостей про містобудівну документацію у мережі Інтернет». Цей наказ був переданий на розгляд Міністерству юстиції⁸. Згідно з повідомленням від експерта з громадянського суспільства, який розробив та адвокатував портали з містобудівною документацією, лише поодинокі органи місцевого самоврядування оприлюднили генплани у форматі відкритих даних і ще менша кількість оприлюднила детальні плани територій⁹. Наприклад, деякі міські ради опублікували онлайн цифрові фото у низькій якості та неповні звіти. Однак, деякі міські ради (зокрема, міст Дніпро, Житомир, Київ¹⁰, Львів¹¹, Рівне¹² та Чернівці) розробили та опублікували онлайн геоінформаційні портали з деталізованою та візуалізованою інформацією¹³.

Громадськість розробила муніципальну онлайн-платформу е-послуг прозорості та підзвітності «Відкритий бюджет»¹⁴. Вона реалізована як модуль картографування будівництва та ремонту у 15 громадах. Також вона пов'язує інформацію про будівництво з державними реєстрами (такими як Є-data, ProZorro, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Єдиний державний реєстр судових рішень), незалежними онлайн-ресурсами антикорупційного моніторингу (Антикорупційний монітор та Clarity Project) та незалежними онлайн-ресурсами моніторингу доріг (UARoads та Navizor). До того ж, ця платформа візуалізує проекти на Google Maps¹⁵. Як модуль, вона реалізована у Дрогобичі¹⁶, Ужгороді¹⁷ та у Дніпропетровській області¹⁸. Містобудівний кадастр державного рівня має надавати інформацію громадянам, а Служба містобудівного кадастру повинна мати повноваження вносити зміни до нього. Але Мінрегіон стверджує, що у нього відсутнє потрібне технічне та програмне забезпечення для створення містобудівного кадастру державного рівня і що держбюджетом не передбачені видатки на це¹⁹. Однак, міністерство співпрацює з Офісом ефективного регулювання (BRDO) з метою розробки інформаційного веб-ресурсу, завдяки якому будь-хто зможе отримати дані щодо містобудівної документації. Міністерство надало²⁰ посилання на неактивний веб-сайт²¹. Однак, у вересні 2018 року такий онлайн-кадастр з ексклюзивними інформаційними

можливостями функціонував за іншою інтернет-адресою²². Ця геоінформаційна карта виявилася доволі детальною. Однак, деякі земельні ділянки не містили необхідної оцифрованої інформації, а офіційне оголошення попереджало щодо можливих геометричних помилок на карті, зокрема, накладання земельних ділянок. Ця карта містить достовірну інформацію станом на 2016 рік. Щодо кожної земельної ділянки, ця карта надає інформацію про її кадастровий номер, конкретизує тип власності (приватна чи державна), призначення, площу та надає онлайн-посилання, за якими можливо зробити офіційний запит.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: незначною мірою

Уряд не зміг досягти змін до законодавства. Однак, уряд таки затвердив постанову, яка зобов'язувала онлайн-публікацію містобудівної документації. Внаслідок цього, декілька міських рад оприлюднили вичерпну та візуалізовану інформацію на геоінформаційних порталах. Онлайн-публікація земельного кадастру є великим кроком уперед. Цей прогрес привів до невеликих змін у покращенні доступу до містобудівної інформації.

Чи перенесено?

На час написання цього звіту уряд ще не затвердив нового плану дій. Уряд може чітко визначити, як саме буде здійснюватися моніторинг органів місцевого самоврядування та конкретизувати функціонал цифрового кадастру. Більше міських та сільських громад можуть запровадити геоінформаційні портали з містобудівною інформацією.

¹ “Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення містобудівної діяльності”, №4585, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58971.

² “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”” №6403, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676.

³ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 24 травня 2017 р. № 354, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250014978>.

⁴ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 25 травня 2011 р. № 559”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244303939>.

⁵ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки,” Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁶ “Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення містобудівної діяльності” №4585.

⁷ “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності””, №6403.

⁸ Сергій Білоус (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України), листування з дослідником МНЗ, 18 вересня 2018 року.

⁹ Володимир Тарнай (Ейдос), листування з дослідником МНЗ, 24 жовтня 2018 року.

¹⁰ “Майно”, ІАС, <https://gis.kievcity.gov.ua/map/park#map=14/50.44381368314857/30.53812980651856&&layer=9635591070826271-v:1|op:l>.

¹¹ Карта Львова, Геопортал відкритих даних Львівської міської ради, <https://map.city-adm.lviv.ua/map/main#map=12/49.83720745438341/24.034996032714847&&layer=9635585433681688-1,100/12727358008557405-0,100/12721097171418162-1,100>.

¹² Генеральний план Рівне, Геопортал відкритих даних Управління містобудування та архітектури виконавчого комітету Рівненської міської ради, <http://geo.rv.ua/ua/map/urban-plan#map=12/50.6191843/26.2302382&&layer=1664656129424098568-1,100/1758623072589448913-1,100>.

¹³ Володимир Тарнай (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.

¹⁴ “Відкритий бюджет”, <http://www.openbudget.in.ua/>.

¹⁵ Володимир Тарнай (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.

¹⁶ “Бюджетна карта міста”, Дрогобицька міська рада, <http://drohobych-rada.gov.ua/informatsiya-vykonavchyyh-organiv/byudzhetna-karta-mista/>.

¹⁷ “Бюджет на мапі”, Ужгородська міська рада, <http://rada-uzhgorod.gov.ua/byudzhet-na-mapi/>.

¹⁸ “Відкритий бюджет”, Дніпропетровська облдержадміністрація, <http://openbudget.dp.gov.ua/>.

¹⁹ Сергій Білоус (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України), листування з дослідником МНЗ, 18 вересня 2018 року.

²⁰ Там само.

²¹ “Apache2 Ubuntu” Default Page, доступ 18 вересня 2018 року, <http://www.pmap.minregion.gov.ua/>.

²² “Публічна кадастрова карта України”, доступ 17 вересня 2018 року, <http://map.land.gov.ua/>.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період Підсумковий період		Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
5. Вдосконалити систему перевірки кінцевих бенефіціарних власників			✓		✓		✓				✓		✓				✓				

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має на меті вдосконалити механізм перевірки інформації про кінцевих бенефіціарних власників компаній. А саме – це зобов'язання має оновити програмне забезпечення для Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДРПОУ). Це активує кращі функції пошуку та відображення взаємозв'язків між юридичними особами та їхніми засновниками (учасниками), кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами), у тому числі кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) засновника та керівниками юридичних осіб.

Ступінь виконання

У проміжний період: незначний

20 вересня 2017 року Міністерство юстиції видало наказ №2941/5. Цей наказ розширив типи інформації про кінцевих бенефіціарних власників, які мають бути обов'язковими для подання та публікації. Ця інформація включала не лише ім'я, прізвище, по-батькові

особи, але й громадянство та адресу проживання¹. Окрім цього, для відповідності до світових стандартів відкритих даних, 18 травня 2017 року уряд прийняв постанову №339². Ця постанова дозволила передавати дані про бенефіціарних власників до Глобального реєстру бенефіціарних власників (далі – Глобального реєстру) та публікувати інформацію для публічного доступу у форматі відкритих даних^{3,4}. Однак, уряд не передав ЄДРПОУ до Глобального реєстру. Міністерство юстиції розробило проект технічного завдання для передачі даних до Глобального реєстру і планувало розробити відповідний алгоритм передачі. Станом на серпень 2017 року Міністерство юстиції все ще оновлювало програмне забезпечення, яке мало би допомогти розрізнити інформацію про засновника від інформації про бенефіціарного власника юридичної особи у ЄДРПОУ. Для детальнішої інформації дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: незначний

Міністерство юстиції повідомило, що воно працювало над оновленням програмного забезпечення. Воно також планувало запровадити механізми 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 у новому релізі ЄДРПОУ⁶. Згідно з представником Міжнародного фонду «Відродження», багатостороння група зустрілася лише один раз, без жодного відчутного результату⁷. І уряд, і громадянське суспільство висловлюють стурбованість щодо якості та надійності даних ЄДРПОУ⁸.

Міністерство юстиції зазначило, що у світі не існує жодного дієвого механізму перевірки точності інформації про кінцевих бенефіціарних власників. Тому, коли міністерство розробить таку методику, вона буде інноваційною⁹. Експерт від громадськості підтвердив, що ніде у світі не створено ефективної моделі такої перевірки. На думку експерта, тільки Національний банк може збирати актуальну інформацію та застосовувати санкції щодо тих, хто подає неправдиву інформацію. Такі санкції включають скасування ліцензій на проведення банківської діяльності¹⁰. Міністерство юстиції завершувало розробку законопроекту щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, який мав би вдосконалити механізм перевірки про кінцевих бенефіціарних власників¹¹. 29 серпня 2018 року Міністерство юстиції нарешті видало наказ №2824/5. Цей наказ вимагав від компанії оновлювати інформацію про їхніх кінцевих бенефіціарних власників щоразу, як вони змінюють свій юридичний статус. Однак, такі зміни не стосуються ліквідації юридичної особи¹². Хоча ці заходи свідчать про певний прогрес в оприлюдненні даних про бенефіціарних власників, жодні суттєві механізми перевірки інформації про них не були запроваджені.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: не змінило

Незважаючи на деякі зміни у законодавстві, структура інформації у ЄДРПОУ залишається незмінною. Також уряд не запровадив алгоритм пошуку та візуалізації взаємозв'язків між кінцевими бенефіціарними власниками. Тому суттєвих змін у збільшенні доступу до інформації чи у підзвітності не відбулося.

Чи перенесено?

На час написання цього звіту уряд ще не опублікував четвертий план дій України. Тому незрозуміло, чи уряд переніс це зобов'язання. Зважаючи на важливість цього зобов'язання, дослідник МНЗ заохочує уряд продовжити вживати заходи аж до повного виконання цього зобов'язання.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформативний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
6. Запровадити стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва			✓		✓						✓				✓				✓		

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має намір запровадити міжнародні стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST). Зобов'язання прагне відкрити доступ до інформації про будівництво доріг, яке здійснюється за державний кошт. Воно передбачає виконання чотирьох пілотних проектів відповідно до стандартів CoST та публікацію звітів, написаних незалежними експертами. Воно має запровадити стандарти CoST щодо інших проектів будівництва, які використовують кошти платників податків. Це зобов'язання також передбачає подання пропозицій щодо потрібних змін до нормативно-правових актів, які би запровадили стандарти CoST. Також зобов'язання передбачає ухвалення механізму застосування стандартів CoST на рівні урядових постанов.

Ступінь виконання

У проміжний період: значний

Протягом першого року виконання плану дій, це зобов'язання продемонструвало значний прогрес. Стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) були запроваджені у чотирьох пілотних інфраструктурних проектах¹. Незалежні експерти написали звіти CoST про ці проекти, а уряд оприлюднив їх онлайн². У грудні 2016 року Міністерство інфраструктури запланувало ще чотири додаткові пілотні проекти³. CoST Україна розробила рекомендації щодо зміни урядових постанов⁴. Однак, наприкінці проміжного періоду ці постанови не були прийняті. Для подальшої інформації, дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: повний

Протягом другого року уряд завершив виконання цього зобов'язання. CoST Україна запустила онлайн-портал⁶. Цей портал надає інформацію про стандарти CoST про проекти трьох державних компаній та трьох органів місцевої влади. Цими державними компаніями є компанія ремонту київських доріг «Київавтодор»⁷, компанія ремонту доріг національного значення «Укравтодор»⁸ та компанія ремонту електричної інфраструктури «Укренерго»⁹. Органами місцевої влади є Львівська облдержадміністрація, Сумська облдержадміністрація та Тернопільська облдержадміністрація. Портал оприлюднює інформацію про близько 3331 проект будівництва на суму більше 46 мільярдів гривень державних коштів. Портал подає інформацію у вигляді карт і таблиць¹⁰.

Представниця CoST Україна відзначила зразковий 93-відсотковий рівень розкриття даних Укренерго¹¹. Однак, експерт від громадянського суспільства з Трансперенсі Інтернешнл Україна зауважив низький рівень розкриття даних Укравтодором¹². Також портал CoST перелічує вісім проектів, які профінансовані міжнародними фінансовими організаціями (МФО) протягом 2016–2018 років¹³. Хоча серед них не названо проект Go Highway, він також профінансований МФО¹⁴. Представниця CoST Україна підтвердила брак інформації про проекти Укравтодору, підтримані МФО, але наголосила на прозорості проектів Укравтодору, які використовують бюджетні кошти¹⁵.

У сфері законодавства 20 грудня 2017 року Кабінет Міністрів ухвалив постанову №1100¹⁶. Ця постанова запровадила зміни до постанови №835¹⁷ щодо переліку обов'язкових до публікації наборів даних. Вона зобов'язала Укравтодор публікувати дані щодо будівництва, реконструкції та ремонту державних автомобільних доріг державного значення (це державні дороги місцевого, національного та міжнародного масштабів) відповідно до стандартів CoST. Так стандарти CoST стали закріплені юридично. До того ж, уряд зобов'язав головну державну установу, відповідальну за державну політику щодо будівництва доріг на всеукраїнському рівні, публікувати детальну інформацію про використання державних коштів.

Уряд завершив виконання цього зобов'язання. Уряд реалізував чотири заплановані пілотні проекти та чотири додаткові пілотні проект. Він опублікував два експертні звіти, а також подав та ухвалив зміни до законодавства, які запроваджували стандарти CoST як обов'язкові для Укравтодору.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: незначною мірою

Уряд запровадив стандарти Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) як обов'язкові для Укравтодора та кількох інших державних компаній. Органи місцевої влади проактивно приєдналися до цієї ініціативи. Ці заходи стали кроком уперед для відкриття уряду. Утім, заінтересовані сторони підняли низку питань. Зокрема, незважаючи на справжню політичну підтримку міністра інфраструктури та заявленої Укравтодором готовності до відкритості, останній поступово ставав усе закритішим та надавав суперечливі і неперевірювані дані¹⁸. (Укравтодор звітує напряму Кабінету Міністрів і тому є підзвітним виключно Кабміну). Згідно з інформацією представника CoST Україна, незважаючи на зусилля уряду та підтримку міжнародних фінансових організацій (МФО), після 2016 року Укравтодор відмовився надавати доступ до документів щодо профінансованих МФО проектів будівництва та ремонту доріг¹⁹. Представниця CoST Україна зробила висновок, що 2 мільярди гривень бюджетних коштів, взятих Україною як позика від МФО, витрачають непрозоро²⁰. Хоча Укравтодор публікує протоколи своєї Технічної ради²¹, ці документи надають технічну, а не фінансову інформацію.

Чи перенесено?

Для масштабування успішних пілотних кейсів CoST Україна та інші громадські організації мають поєднати адвокаційні зусилля. Вони мають спільно переконати уряд і надалі запроваджувати найретельніші стандарти CoST до українського законодавства для усіх залучених органів центральної та місцевої влади. Для забезпечення точності опублікованої інформації уряд може запровадити механізми моніторингу та гарантування виконання. Потрібно провести повномасштабну реформу управління та моніторингу будівництва у сфері інфраструктури. Це можна реалізувати як шляхом змін до законодавства, так і шляхом запровадження інтегрованого інформаційно-технологічного продукту, який уможливить краще відстежування інфраструктурних продуктів. Дані на порталі CoST мають бути опубліковані у такому форматі, який би давав можливість легко звіряти їх із даними публічних закупівель та витрат, розміщених відповідно на порталах ProZorro та Є-data.

¹ “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.

² “Пілотні проекти”, CoST Ukraine, <https://costukraine.org/projects/>.

³ “Проміжний звіт про реалізацію плану дій із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 роках”.

⁴ “Рекомендації CoST”, CoST Ukraine, <https://costukraine.org/projects/rekomendatsiyi-cost/>.

⁵ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁶ “Портал CoST: Прозора інфраструктура”, CoST Ukraine, <http://portal.costukraine.org/>.

⁷ Київавтодор, <http://kyivavtodor.kievcity.gov.ua/content/pro-nas.html>.

⁸ Укравтодор, http://ukravtodor.gov.ua/ukravtodor/pro_nas.html.

⁹ Укренерго, <https://ua.energy/about/>.

¹⁰ “Портал CoST: Прозора інфраструктура”, CoST Ukraine, доступ 20 вересня 2018 року, <http://portal.costukraine.org/>.

¹¹ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 23 серпня 2018 року.

¹² Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 6 серпня 2018 року.

¹³ “Проекти МФО”, CoST Ukraine, <http://portal.costukraine.org/proekti/ukravtodor/proekti-mfo/>.

-
- ¹⁴ “Славомір Новак: “Ініційований проект Go Highway є основою інтеграційних процесів між Україною та ЄС””, Ukravtodor,
http://ukravtodor.gov.ua/press/news/slavomir_novak_initsiiovanyi_proekt_go_highway_je_osnovoiu_intehratsiin_ykh_protseviv_mizh_ukrainoiu_ta_je.html.
- ¹⁵ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 23 серпня 2018 року.
- ¹⁶ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 20 грудня 2017 р. № 1100”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-polozhen>.
- ¹⁷ “Кабінет Міністрів України, Постанова від 21 жовтня 2015 р. № 835”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248573101>.
- ¹⁸ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 23 серпня 2018 року.
- ¹⁹ Наталія Форсюк (CoST Україна), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.
- ²⁰ Там само.
- ²¹ “Протоколи 2018”, Ukravtodor,
http://ukravtodor.gov.ua/4489/tekhnichna_rada/protokoly_2018_zasidannia_tekhnichnoi_rady_derzhavnoho_ahetstva_avtomobilnykh_dorih_ukrainy.html.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Проміжний період Підсумковий період				Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно				
7. Запустити онлайн-систему “Прозорий бюджет”		✓			✓		✓			✓				✓						✓					

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має на меті реалізувати перший етап створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Уряд запланував написати технічне завдання для розробки цієї системи та впровадити у дослідну експлуатацію її підсистему «Бюджет для громадян».

Ступінь виконання

У проміжний період: незначний

Протягом першого року виконання плану дій просунулося незначною мірою. Основні виклики, з якими зіткнувся уряд, це пошук фінансування для розробки інформаційної системи (ІТ) та зміна керівництва у Міністерстві фінансів. Наприкінці проміжного періоду технічне завдання для розробки системи було написано і навіть розпочалася ІТ-розробка, але програмне забезпечення так і не розробили. Зважаючи на те, що цей проект був коштовним, Міністерство фінансів заклало додаткове фінансування у свою статтю проекту бюджету на 2018 рік. За детальнішою інформацією дивіться проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки¹.

У підсумковий період: повний

Згідно з виконуючою обов'язки міністра фінансів, міністерство заклало кошти на програмне забезпечення у державний бюджет на 2018 рік². Власне цей рядок витрат не був знайдений у законі про державний бюджет. Однак, можливо, його було складно знайти, тому що уряд опублікував закон про бюджет в агрегованому вигляді³. 19 липня 2018 року зібралася багатостороння група №258, яка працювала над модулем «Бюджет для громадян». Ця група вирішила, що зважаючи на відсутність підписаного контракту, вона відкладе розробку і тестування модуля на другий квартал 2018 року⁴. Наступні збори багатосторонньої групи №258 відбулися 30 серпня 2018 року. На цій зустрічі Міністерство фінансів представило поточний стан справ і провело з учасниками обговорення питань функціоналу та дизайну⁵. 17 вересня 2018 року виконуюча обов'язки міністра фінансів представила громадськості модуль «Бюджет для громадян»⁶. Він функціонує як окремий веб-портал⁷. Цей модуль має словник бюджетних термінів (і так виконує роль громадянської просвіти). Він також візуалізує щомісячну динаміку стану державного бюджету у таких вимірах: 2018 і 2019 роки; національний, місцевий і сукупний; заплановані видатки, доходи і фактичні видатки; програмна, економічна та функціональна класифікації витрат. Інформація про витрати виглядає більш деталізованою, ніж інформація про доходи. Однак це зобов'язання не визначало рівень деталізації, який має бути дотриманий на етапі дослідної експлуатації. Тому зобов'язання може бути оцінене як виконане.

Крім цього, громадянське суспільство запустило паралельний проект «Відкритий бюджет», <https://www.openbudget.in.ua/>. Наприклад, зразковий портал Дніпропетровської облдержадміністрації візуалізує дані про бюджет на карті. Портал дезагрегує дані за бюджетними програмами⁸. Згідно з інформацією проектного менеджера проекту «Відкритий бюджет», уряд запровадив цей проект у 40 містах. «Відкритий бюджет» доповнював міністерський портал, і громадська організація готувалася інтегрувати модуль «Відкритий бюджет» до системи «Прозорий бюджет»⁹.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: незначною мірою

До початку виконання цього зобов'язання органи місцевої влади та місцевого самоврядування не публікували всі дані про бюджет у форматі відкритих даних. Вони надто узагальнювали дані та не дотримувалися єдиного формату. Це зобов'язання прагнуло виправити цю практику шляхом оприлюднення інформації про державний бюджет онлайн. Запуск порталу «Бюджет для громадян» збільшив кількість інформації про державний бюджет у форматі відкритих даних. Він подавав інформацію про заплановані видатки, доходи та фактичні видатки національних та місцевих бюджетів із деталізацією до рівня розпорядників інформації (таких як міністерства, державні заклади та органи місцевої влади). Утім, рівень розкриття інформації залишається на дуже загальному рівні. Максимальна відкритість може бути досягнута за умови розкриття інформації з точністю до окремих транзакцій. Це вже реалізовано для державних витрат, тож це має бути виконано і для бюджетних планів і доходів. Враховуючи те, що оприлюднені дані надто загальні, зміни в діях уряду щодо покращення доступу до інформації про бюджет залишаються незначними.

Чи перенесено?

Якщо уряд перенесе це зобов'язання на наступний план дій, дослідник МНЗ рекомендує окреслити у тексті зобов'язання те, як саме будуть реалізовані функції моніторингу та як часто вони будуть оновлюватися. Міністерство фінансів може розглянути можливість оформлення цього моніторингового інструменту у зручнішому для користувачів форматі, який би акцентував візуалізацію й аналітику. Такий формат може бути подібним до відомого модуля DoZorro module¹⁰, який використовується для моніторингу публічних закупівель онлайн або системи .007¹¹, яка моніторить витрати державних коштів.

-
- ¹ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.
- ² Оксана Маркарова (Міністерство фінансів України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 30 серпня 2018 року.
- ³ “Закон України Про Державний бюджет України на 2018 рік”, №2246-VIII, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
- ⁴ “Протокол зборів групи №258 від 19 липня 2018 року”, Міністерство фінансів України, листування з дослідником МНЗ, 1 вересня 2018 року.
- ⁵ “Збори групи №258 від 30 серпня 2018 року”, спостереження дослідника МНЗ, 30 серпня 2018 року.,
- ⁶ “У Мінфіні презентували проект відкритих даних “Бюджет для громадян””, Укрінформ, 17 вересня 2018 року, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2539616-u-minfini-prezentovali-proekt-vidkritih-danih-budzet-dla-gromadan.html>.
- ⁷ Відкритий бюджет, <https://openbudget.gov.ua/>.
- ⁸ Відкритий бюджет Дніпропетровської облдержадміністрації, <http://openbudget.dp.gov.ua/>.
- ⁹ Володимир Тарнай (Ейдос), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.
- ¹⁰ DoZorro, <https://dozorro.org/>.
- ¹¹ .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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період Підсумковий період		Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
8. Забезпечити відкритість та прозорість публічних закупівель			✓		✓	✓	✓				✓				✓						✓

Редакційна примітка: Це зобов'язання сформульоване як явно пов'язане із цінностями ПВУ, має потенціал трансформаційного впливу та виконане значною мірою або повністю, тому воно відзначене як зіркове зобов'язання.

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має намір збільшити відкритість і прозорість здійснення публічних закупівель. Згідно із законом «Про публічні закупівлі», онлайн-система публічних закупівель (ProZorro) має використовуватися усіма державними установами. Однак, система потребувала оновлення задля забезпечення ще більшої прозорості та інтегрування інструментів моніторингу для використання громадянським суспільством. Тому це зобов'язання передбачало чотири вдосконалення: 1) запровадити міжнародні стандарти Open Contracting Data Standard; 2) розкрити інформацію про власників та кінцевих бенефіціарів; 3) створити багатосторонню моніторингову групу; 4) встановити функціональну сумісність між різними державними реєстрами.

Ступінь виконання

У проміжний період: значний

За проміжний період це зобов'язання продемонструвало суттєвий прогрес. Був запроваджений стандарт Open Contracting Data Standard (OCDS)¹ з оновленим програмним інтерфейсом. Цей інтерфейс публічних закупівель за стандартом OCDS був доступний онлайн, а також інтегрований з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України (далі – ЄДРПОУ)². У квітні 2017 року Міністерство економічного розвитку та торгівлі (далі – МЕРТ) створило багатосторонню групу. Група складалася з державних службовців та громадських активістів. Міністерство уповноважило цю групу обговорювати зворотній зв'язок від громадськості, отриманий щодо публічних закупівель, та розробляти державну політику щодо посилення моніторингу та виконання. Уряд реалізував механізм зворотнього зв'язку від громадськості через портал DoZorro. Цей портал містив модулі як для інформування широкої громадськості, так і для професійної аналітики³. DoZorro автоматизував статистичні розрахунки та відобразив статистику для всіх відгуків. Він також слугував платформою для діалогу між усіма сторонами. МЕРТ адвокувало функціональну сумісність усіх фінансових потоків, зокрема, сумісність систем ProZorro та Казначейства. Впровадження цієї функціональної сумісності затрималося через нестачу коштів. Для більш детального ознайомлення дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁴.

У підсумковий період: значний

Протягом другого року уряд продемонстрував подальший прогрес у виконанні цього зобов'язання. Відповідно до представника уряду, МЕРТ запровадило нові процедури, щоб гарантувати публікацію даних урядом відповідно до стандартів OCDS⁵. Експерт від громадянського суспільства зауважив, що ЄДРПОУ надає дані у форматі .csv безкоштовно, а через API – за плату⁶. Активіст від громадськості висловив думку, що створення багатосторонньої групи у 2017 році стимулювало формування кількох інших робочих груп. Активність учасників з боку уряду та громадянського суспільства підживлювала діяльність цих робочих груп. Вони збиралися декілька разів у 2018 році⁷. DoZorro, яке можна назвати повноцінним моніторинговим порталом, розрослося і збільшилося на додатковий аналітичний модуль. Цей модуль спеціалізується на моніторингу цін на медичні препарати⁸. За словами експерта від громадянського суспільства, їхня організація збільшила масштаб DoZorro, залучивши більшу кількість неурядових організацій та органів місцевої влади⁹. Уряд вимагає від кожного державного замовника моніторити звернення від громадськості. 21 грудня 2017 року Верховна Рада ухвалила внесення змін до закону «Про публічні закупівлі» під №2265-VIII¹⁰. Для публічних закупівель це запровадило обов'язкові ризик-індикатори, які мають посилити можливості моніторингу. Ці ризик-індикатори задумані як такі, що постійно оновлюватимуться завдяки технології машинного навчання¹¹. Відтак, штучний інтелект

зможе допомогти Державній аудиторській службі виявити закупівлі з ознаками порушень, причому зменшить кількість задіяних ресурсів, збільшить обсяги перевірки та пришвидшить її роботу¹². Однак, уряд не запровадив функціональну сумісність між даними щодо публічних закупівель і використання бюджетних коштів та даними Казначейства. Згідно з представником використання бюджетних коштів та даними Казначейства. Згідно з представником Трансперенсі Інтернешнл Україна, уряд не виконав це завдання через нестачу відкритості та бажання втілювати цю ініціативу з боку Казначейства¹³. В цілому, виконання чотирьох із п'яти завдань свідчить про значний прогрес у виконанні цього зобов'язання.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: надзвичайно

Участь громадськості: надзвичайно

На час запуску виконання плану дій уряд вже запровадив систему онлайн-закупівель, але вона потребувала подальшого розвитку. Це зобов'язання передбачало підвищення рівня прозорості шляхом публікації даних про закупівлі у форматі Open Contracting Data Standard. Це зобов'язання мало намір пов'язати ці дані з державними базами даних про бенефіціарних власників та базою даних Казначейства. Воно також зобов'язувало публікувати унікальний ID-код кожної закупівельної угоди, щоб уможливити краще відстеження та перевірку інформації. Згідно з MEPT, обсяг відкритих даних щодо публічних закупівель збільшився. Зокрема, стали публікуватися контракти та рамкові угоди ESCO¹⁴. Експерт з Трансперенсі Інтернешнл Україна сказав, що ProZorro встановило найкращий стандарт відкритих даних із закупівель у світі. Зокрема, структуровані дані публікуються онлайн, у вигляді наборів даних та через API¹⁵. Це спричинило низку наслідків. Так, інтеграція даних з ЄДРПОУ дозволила скасувати вимогу до компаній подавати довідки про реєстрацію. Ця інтеграція також усунула підставні компанії від участі у тендерах¹⁶. Багатоманіття даних дало поштовх до розквіту незалежних моніторингових онлайн-ініціатив. Вже були створені YouControl¹⁷ та Opendatobot¹⁸ (які аналізували дані про учасників), E-data¹⁹ та .007²⁰ (які розглядали фінансові потоки). Протягом другого року виконання плану дій виникли Антикорупційний монітор²¹ та Clarity Project²² (які зосереджувалися на моніторингу власне закупівель). Поява цих проектів громадянського суспільства демонструє явний мультиплікативний ефект DoZorro. Ці досягнення є видатними у плані відкриття доступу до інформації про публічні закупівлі. Вони також свідчать про неабиякий прогрес у громадянській участі для моніторингу публічних закупівель.

Задля належного моніторингу публічних закупівель, це зобов'язання передбачає створення механізму зворотнього зв'язку з громадськістю для повідомлення про порушення у процесі закупівель. Воно також закликала до створення багатосторонньої моніторингової групи задля обговорення зворотнього зв'язку та визначення наступних кроків для відповідних державних установ. Станом на березень 2018 року 300 тисяч користувачів (активістів, журналістів, дослідників, великих замовників, міністерств, а також регулятивних та правоохоронних органів) використовували DoZorro. Щомісяця 24 громадські організації, які займаються моніторингом виявляють порушення та подають скарги щодо більш ніж 1500 закупівель²³. Для зміцнення своїх організаційних можливостей у 2016–2017 роках ProZorro та DoZorro створили міцну регіональну мережу неурядових організацій (далі – НУО) та провели більше 350 навчальних семінарів для цих НУО. Ці семінари відвідало більше 20 тисяч учасників²⁴. Величезна кількість даних породила низку вищезгаданих незалежних моніторингових ініціатив. Багатостороння українська команда навіть розпочала розробку системи, подібної до DoZorro, у Молдові²⁵. Ці заходи свідчать про визначні зміни у рівні громадянської участі у творенні публічної політики у сфері публічних закупівель.

Чи перенесено?

На час написання цього звіту уряд ще не опублікував наступний план дій. Тому незрозуміло, чи це зобов'язання було перенесено. Зважаючи на важливість реформи публічних закупівель, та наявні здобутки цього зобов'язання, дослідник МНЗ рекомендує уряду і надалі розвивати розглянуті платформи. Наприклад, Державна фіскальна служба має співпрацювати з МЕРТ над інтеграцією довідки про заборгованість у ProZorro. Завдяки цьому учасники торгів не будуть зобов'язані завантажувати у систему інформацію, якою держава вже володіє. Так буде запроваджено принцип «одноразовості» подання інформації. МЕРТ може аналізувати статистичні дані за ризик-індикаторами та регулярно оновлювати їхню методологію. МЕРТ також може інтегрувати ProZorro та DoZorro таким чином, щоб ці платформи могли надавати зворотній зв'язок та повідомляти про те, що вони виявлять, напряму органам контролю та правоохоронним органам онлайн. Громадські організації можуть розробити аналітичний модуль, який би здійснював моніторинг всього циклу порушень публічних закупівель та їх контролю – від повідомленого порушення до його розслідування, судового розгляду, судового рішення та виконання цього рішення.

¹ Open Contracting Data Standard, <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>.

² Open Procurement API, http://api-docs.openprocurement.org/uk_UA/latest/.

³ DoZorro, <https://dozorro.org/>.

⁴ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁵ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.

⁶ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 6 серпня 2018 року.

⁷ Там само.

⁸ “Моніторинг цін на медичні препарати”, DoZorro, https://dozorro.org/medical_contracts.

⁹ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 6 серпня 2018 року.

¹⁰ “Закон України Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель” №2265-VIII, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-19>.

¹¹ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.

¹² “Історія DoZorro”, Transparency International Україна, 2018.

¹³ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 6 серпня 2018 року.

¹⁴ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.

¹⁵ Віктор Нестуля (Transparency International Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 6 серпня 2018 року.

¹⁶ Максим Нефьодов (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.

¹⁷ YouControl, <https://youcontrol.com.ua/en/>.

¹⁸ Opendatabot, <https://opendatabot.com/>.

¹⁹ E-data, <http://www.e-data.gov.ua/>.

²⁰ .007, <http://007.org.ua/>.

²¹ АКМ, <http://acm-ua.org/>.

²² Clarity Project, <https://clarity-project.info/about>.

²³ “Історія DoZorro”.

²⁴ Там само.

²⁵ Там само.

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 сплачуєш”, інші інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (за згодою).

Дата початку: грудень 2016 року

Дата завершення: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання				Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
9. Втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей			✓		✓						✓				✓						✓

Редакційна примітка: Це зобов'язання сформульоване як явно пов'язане із цінностями ПВУ, має потенціал трансформаційного впливу та виконане значною мірою або повністю, тому воно відзначене як зіркове зобов'язання.

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання прагне втілити Ініціативу прозорості видобувних галузей (ЕІТІ) в Україні як продовження зобов'язань у попередніх двох планах дій. Україна стала країною-кандидатом до ЕІТІ у 2013 році, опублікувала перший звіт ЕІТІ у 2015 році і ухвалила деякі законодавчі зміни для запровадження стандартів ЕІТІ. Однак, уряду ще потрібно докласти зусиль для проходження оцінки ЕІТІ, публікації щорічних звітів, та ухвалення нового закону, який запровадить максимальні стандарти ЕІТІ. Це зобов'язання має на меті здобути підтримку Верховної Ради в ухваленні закону, а також опублікувати звіти ЕІТІ.

Ступінь виконання

У проміжний період: значний

Наприкінці проміжного періоду багатостороння група, до складу якої входила Ініціатива прозорості видобувних галузей (далі – ЕІТІ) Україна, посприяла розробці законопроекту. Парламент розглянув його у першому слуханні у лютому 2017 року, але не ухвалив. Вдруге доопрацьований законопроект під новим реєстраційним №6229 був поданий 23 березня 2017 року¹. Парламентський комітет рекомендував його ухвалити, однак цей законопроект не був внесений до порядку денного. Другий звіт ЕІТІ був опублікований у лютому 2017 року. Цей звіт, написаний незалежною організацією (адміністратором), охоплював два календарні роки (2014 та 2015). У звіті розглядалися додаткові видобувні галузі, які не були висвітлені у попередніх звітах. Він представляв дані про 97 компаній видобувного сектору, які разом сплатили більше 99% податків та зборів від видобутку до державного бюджету. Загалом, під час підготовки звіту, 51 з цих 97 компаній відповіли на запит щодо надання інформації. Після анексії Росією Кримського півострову та вибуху збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях, багатостороння група запропонувала Раді ЕІТІ запровадити стандарти ЕІТІ для 2014 та 2015 звітних років. У жовтні 2016 року Рада ЕІТІ підтримала запит групи щодо звіту ЕІТІ за 2014–2015 роки. Щоб заповнити прогалини у даних та відповісти на запит Ради ЕІТІ, Державна фіскальна служба (далі – ДФС) України в односторонньому порядку надала всі наявні дані щодо відповідних агрегованих надходжень до бюджету. Була розкрита інформація від компаній, які самі не подали звіти, та дані щодо кожного джерела надходжень. Для отримання подальшої інформації, дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки².

У підсумковий період: повний

Законопроект №6229, «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях»³ обговорювали бурхливо. Після кількох невдалих спроб коаліції громадських організацій та народних депутатів внести його у 2017 році до порядку денного Верховної Ради, 1 березня 2018 року кількості депутатських голосів виявилось достатньо для ухвалення закону в цілому у першому читанні. 5 червня 2018 року парламентський комітет передав Верховній Раді перелік запропонованих поправок. Однак, 3 липня 2018 року законопроект не набрав необхідної кількості голосів для остаточного ухвалення. Парламент надіслав його назад на розгляд парламентського комітету. Активістка громадянського суспільства, яка здійснює адвокацію ЕІТІ вважала, що попередні голосування провалилися, тому що народні депутати, пов'язані з певними компаніями, уникали надмірної прозорості для цих компаній. Ця активістка припустила, що народні депутати без конфлікту інтересів можуть проголосувати за цей законопроект⁴. Справді, 18 вересня 2018 року Верховна Рада ухвалила цей закон. Це сталося завдяки спільним зусиллям широкої коаліції громадських організацій, бізнес-асоціацій, міжурядових організацій, Секретаріату ЕІТІ, Кабінету Міністрів, народних депутатів і Спікера Верховної Ради⁵. До коаліції входили громадські організації DiXi Group та Міжнародний фонд «Відродження». Серед бізнес-асоціацій – Асоціація газовидобувних компаній та Американська торговельна палата. Урядові та міжурядові організації, які цьому посприяли – це Європейська Комісія, Європейський Банк Реконструкції та Розвитку, та Агентство міжнародного розвитку США. Також цій коаліції вдалося досягти компромісу між заінтересованими сторонами (бізнесом, громадянським суспільством та державними установами)⁶ щодо положень закону⁷. Цей закон вимагає від приватних і державних компаній, що здійснюють діяльність у видобувних галузях, отримувачів доходів від них, та відповідних міністерств розкривати інформацію щодо виплат та надходжень у звітах і на веб-сайтах – у форматі відкритих даних у відкритому доступі. Він також встановив процедури діяльності багатосторонньої групи, написання і публікації звітів ЕІТІ спеціально обраним незалежним адміністратором. Цей закон запровадив покарання за невиконання положень закону (переважно штрафи). 6 червня 2018 року був опублікований третій звіт ЕІТІ (за 2016 рік)^{8,9}. Він надавав юридичну, корпоративну та

фінансову інформацію щодо видобування вугілля, нафти, природного газу, руд заліза, руд титану, руд марганцю, глин вогнетривких, глин тугоплавких, та піску кварцового.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: надзвичайно

Уряд задумав це зобов'язання для запровадження всеохопного стандарту прозорості у цьому секторі. Три звіти ЕІТІ надають величезний обсяг деталізованої фінансової інформації про видобувні галузі¹⁰. Як повідомила громадська активістка, яка просуває публічну політику зі збільшення прозорості від DiXi Group, ці звіти є єдиним джерелом агрегованої перевіреної інформації у цьому секторі. Різні залучені сторони подають інформацію від себе, а незалежний аудитор перевіряє її¹¹. Представниця Секретаріату ЕІТІ підтвердила цю оцінку щодо особливої ролі звітів ЕІТІ. Вона зазначила, що звіти є найбільшим багатовимірним джерелом даних у цьому секторі¹².

Порівняно з першим звітом, другий має справу з більшим обсягом інформації, яка раніше була закрита, а тепер стала оприлюднена – щодо руд заліза, руд титану, та руд марганцю. Цей третій звіт оприлюднив інформацію про вогнетривкі глини, тугоплавкі глини, та кварцовий пісок. Додатково до звітів ЕІТІ Україна Міністерство енергетики та вугільної промисловості (далі – Міненерговугілля) опублікувало звіти ЕІТІ та вихідні набори даних у форматі відкритих даних¹³ на урядовому порталі відкритих даних¹⁴. Також, Міненерговугілля, Державна служба геології та надр (далі – Держгеонадра) та Державна фіскальна служба (далі – ДФС) добровільно оприлюднили додаткову інформацію¹⁵. Уряд опублікував набори даних до усіх трьох звітів у форматах .xls та .csv. Одне серйозне обмеження щодо даних стосується тимчасово окупованих територій, для яких недоступні близько 95% інформації, яка має бути висвітлена¹⁶. 29 червня 2018 року світова ініціатива ЕІТІ завершила підтвердження відповідності України до стандартів ЕІТІ, яке було розпочато ще 1 липня 2017 року. Світова ініціатива ЕІТІ відзначила суттєвий прогрес ЕІТІ України у відповідності до стандартів ЕІТІ¹⁷. Зокрема, світова ініціатива ЕІТІ високо оцінила прозорість бенефіціарної власності та залученість громадянського суспільства і зазначила, що ці дії перевищили їхні очікування. Нарешті, закон №6229 «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях»¹⁸ зобов'язав оприлюднювати інформацію відповідно до стандартів ЕІТІ та запровадив механізми підзвітності. Цей прогрес гідний бути відзначеним як видатне досягнення у забезпеченні доступу до інформації щодо видобувних галузей в Україні.

Чи перенесено?

Дослідник МНЗ рекомендує розробити та запустити в експлуатацію цифрову онлайн-платформу для звітування та публікування інформації відповідно до стандартів ЕІТІ, а також для надання інформації щодо надходжень до місцевих бюджетів.

¹ “Проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях”, №6229, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61409.

² “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки,” Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

³ “Проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях”, №6229.

⁴ Олена Павленко (DiXi Group), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 серпня 2018.

⁵ Олена Павленко (DiXi Group), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018.

⁶ Діна Нарезнева (ЕІТІ Україна), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.

⁷ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.

⁸ “Опубліковано третій звіт ІПВГ України”, UAEITI, <http://eiti.org.ua/2018/05/opublikovano-tretij-zvit-ipvh-ukrajiny/>.

⁹ “Бібліотека”, UAEITI, <http://eiti.org.ua/library/>.

¹⁰ “Бібліотека”, UAEITI, <http://eiti.org.ua/library/>.

¹¹ Олена Павленко (DiXi Group), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 29 серпня 2018.

¹² Діна Нарезнева (ЕІТІ Україна), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.

-
- ¹³ “Дані звітів ІПВГ доступні у форматі open data”, DiXi Group, <http://dixigroup.org/news/dani-zvitiv-ipvg-dostupni-u-formati-open-data/>.
- ¹⁴ “Національний Звіт України в рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей”, Портал відкритих даних, <https://data.gov.ua/dataset/dal849bf-140f-4161-a71f-2f6a904fffb5>.
- ¹⁵ Діна Нарєжнева (ЕІТІ Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 року.
- ¹⁶ Олексій Орловський (Міжнародний фонд “Відродження”), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 4 серпня 2018 року.
- ¹⁷ “ЕІТІ Ukraine,” ЕІТІ, <https://eiti.org/ukraine>.
- ¹⁸ “Проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях”, №6229.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період Підсумковий період		Чи відкрило це уряд?					
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформативний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
10. Запровадити громадський контроль стану довкілля			✓		✓						✓			✓				✓				

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має на меті запровадити систему громадського контролю за станом довкілля в Україні. Воно передбачає запровадження прозорого механізму моніторингу стану довкілля та інформування місцевих мешканців про проблеми та небезпеки, пов'язані зі станом довкілля у їхніх регіонах проживання. Це зобов'язання прагне створити відкритий перелік найбільших забруднювачів у регіонах у рамках формування Загальнодержавної автоматизованої системи екологічних даних. Також воно передбачає створення електронної системи моніторингу радіаційної безпеки та екологічних загроз.

Ступінь виконання

У проміжний період: незначний

Наприкінці підсумкового періоду виконання плану дій уряд виконав перше заплановане завдання. 4 липня 2017 року, Міністерство екології та природних ресурсів (далі – Мінприроди) на своєму веб-сайті опублікувало перелік 100 найбільших забруднювачів в Україні¹. Цей список визначав забруднювачів у трьох категоріях забруднення: води, повітря та промислових відходів. Експерти від екологічних неурядових організацій розкритикували методологію, яка була використана для збору даних, а також якість і актуальність даних. Представники влади погодилися, що інформація про забруднення довкілля залишається неповною. Портал даних та система моніторингу залишалися на

стадії концепції. Три опубліковані та публічно доступні набори даних про довкілля^{2,3,4} надають дані з вищенаведеного списку у форматі відкритих даних (.xls та .csv). Однак, уряд не інтегрував ці набори даних у єдину автоматичну систему. Для детальнішої інформації дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: незначний

Хоча міністерство оголосило, що воно щороку оновлює набори даних⁶, станом на кінець вересня 2018 року останні наявні дані були датовані липнем 2017 року. Щодо цього міністерство посилалося на нестачу інформації та інфраструктури, недостатні інституційні можливості та неефективне узгодження діяльності щодо збору та структурування екологічної інформації, особливо в електронному вигляді. Міністерство зауважило, що використовувана ним методологія є недосконалою, оскільки кожен орган виконавчої влади на обласному рівні подавав п'ять найбільших забруднювачів у своїх регіонах. Однак, у деяких регіонах підприємств, небезпечних для довкілля, більше, ніж в інших. Міністерство визнало, що 100 найбільших забруднювачів натомість мають визначитися на рівні всієї країни⁷. Враховуючи це, у 2018 році Мінприроди розробило нову методологію оцінки екологічних загроз. Воно також розробило інтегральний показник негативного впливу на довкілля. Цей показник включає: 1) потенційну екологічну загрозу об'єкта; 2) фактичний негативний вплив об'єкта на довкілля (у вигляді викидів, утворення відходів та поводження з відходами); та 3) поточний стан забруднення територій (включаючи ґрунти, води, підземні об'єкти, а також рівень шкоди місцевій екосистемі)⁸. Для запровадження цієї методології, у 2018 році Мінприроди делегувало моніторинг забруднювачів дослідницькій установі, яка виконує дослідницький проект за державний кошт⁹.

28 березня 2018 року Кабінет Міністрів прийняв розпорядження №244-р. Це розпорядження затвердило план дій уряду на 2018 рік¹⁰. Воно передбачало розробку всеукраїнської автоматичної системи «Відкрите довкілля». План дій уряду передбачав розробку та прийняття відповідної концепції, плану заходів, а також технічного завдання для системи «Відкрите довкілля». Розпорядження також закликала ввести в дослідну експлуатацію декілька модулів системи «Відкрите довкілля» до кінця 2018 року. Уряд запланував, що система «Відкрите довкілля» сформує цифрову геоінформаційну інфраструктуру для захисту довкілля та централізовану електронну систему для управління екологічною інформацією. Мінприроди повідомило дослідника МНЗ, що воно розробило концепцію автоматизованої системи «Відкрите довкілля». 23 липня 2018 року воно було схвалене Міністерством юстиції, а 7 вересня 2018 року воно подало цю концепцію на розгляд та затвердження Кабінету Міністрів¹¹. Експертка з екологічної прозорості від громадськості підтвердила, що уряд розробив таку концепцію і вона відповідає положенням Європейського Союзу¹².

Моніторинг стану довкілля здійснюють різноманітні державні установи та волонтерські проекти. Наприклад, 6 липня 2018 року Державне агентство водних ресурсів представило спільно розроблену інтерактивну карту забрудненості річок України¹³. Міністерство передбачає, що цей інструмент стане частиною майбутньої системи «Відкрите довкілля». Ця карта «Чиста вода» з високою точністю візуалізує забруднення шести найбільших річок в Україні¹⁴. Екологічна активістка пояснила, що ця карта презентує забруднення річок за 16 параметрами, за даними з 445 локацій¹⁵. Державне агентство України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ) проводить моніторинг стану забруднення повітря лише у зоні відчуження¹⁶.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: не змінило

Незважаючи на зусилля Мінприроди, на початку виконання плану дій в Україні не існувало жодного прозорого механізму моніторингу стану довкілля. Наявна інформація

була обмеженою або неактуальною. До прикладу, публічно доступні дані щодо забруднення були дуже застарілими. Тому уряд взяв на себе зобов'язання запровадити громадські механізми моніторингу. Зокрема, він запланував опублікувати онлайн відкритий перелік найбільших промислових забруднювачів у кожному регіоні та розробити всеукраїнську систему автоматичного управління даними для відстеження показників стану довкілля. Уряд задумав систему як сумісну з електронною системою моніторингу викидів небезпечної радіації, а також із іншими системами моніторингу загроз довкіллю. Мінприроди опублікувало перелік 100 найбільших забруднювачів (до п'яти найбільших забруднювачів у кожній області, де здійснюється моніторинг) та розробило проект концепції автоматичної системи «Відкрите довкілля». Однак, у минулі роки уряд вже публікував переліки 100 найбільших забруднювачів^{17,18,19}, а концепція ще не була затверджена урядом. Тому в цьому питанні суттєвих змін у державній політиці не відбулося.

Чи перенесено?

Зважаючи на важливість цього питання для України, Мінприроди має розробити та запустити в експлуатацію автоматичну систему «Відкрите довкілля». Ця система має надавати детальну дезагреговану інформацію про забруднення повітря, води, промислові відходи, та радіоактивне забруднення у форматі відкритих даних та у візуалізованому вигляді.

¹ “Інформація щодо об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля по викидах в атмосферне повітря”, Міністерство екології та природних ресурсів України, https://menr.gov.ua/files/docs/news/TOP_100.pdf.

² “Перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля в Україні по викидах в атмосферне повітря”, Міністерство екології та природних ресурсів України, 13 липня 2017 року, <https://menr.gov.ua/news/31570.html>.

³ “Перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля по скидах забруднених стічних вод у водні об'єкти”, Міністерство екології та природних ресурсів України, 14 липня 2017 року, <https://menr.gov.ua/news/31574.html>.

⁴ “Перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля по утворенню відходів”, Міністерство екології та природних ресурсів України, 14 липня 2017 року, <https://menr.gov.ua/news/31575.html>.

⁵ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁶ “Інформація щодо об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля по викидах в атмосферне повітря”, Міністерство екології та природних ресурсів України, <http://data.gov.ua/passport/b348d687-40d6-4039-b346-171096fc6101>.

⁷ Дмитро Булика (Міністерство екології та природних ресурсів України), листування з дослідником МНЗ, 14 вересня 2018 року.

⁸ Там само.

⁹ Там само.

¹⁰ “Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 28 березня 2018 р. № 244-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>.

¹¹ Дмитро Булика (Міністерство екології та природних ресурсів України), листування з дослідником МНЗ, 14 вересня 2018 року.

¹² Антоніна Єришева (Громадська енергія), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 16 серпня 2018 року.

¹³ ““Чиста вода”: презентовано онлайн-карту забрудненості річок в Україні”, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/chista-voda-prezentovano-onlajn-kartu-zabrudnenosti-richok-v-ukrayini>.

¹⁴ Чиста вода, <http://texty.org.ua/water/>.

¹⁵ Антоніна Єришева (Громадська енергія), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 16 серпня 2018 року.

¹⁶ Там само.

¹⁷ “Названо найбільші забруднювачі навколишнього середовища України”, Українська правда, 21 липня 2006 року, <https://www.pravda.com.ua/articles/2006/07/21/3133304/>.

¹⁸ “Найбільші забруднювачі довкілля на Дніпропетровщині за 2007 рік”, Укррудпром, 15 лютого 2008 року, <http://www.ukrrudprom.com/digest/dfdsaqw150208.html>.

¹⁹ “Найбільші наші забруднювачі: їх варто знати”, Сіверщина, 7 лютого 2011 року, https://siver.com.ua/news/najbilshi_nashi_zabrudnuvachi_jikh_varto_znati/2011-02-07-7066.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період		Чи відкрило це уряд?					
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформаційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
II. Створити систему “Community policing”			✓		✓	✓					✓				✓						✓	

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання має на меті створити систему «community policing». Це зобов'язання має реформувати поліцію. Воно прагне популяризувати підхід «community policing» та навчити поліцейських його принципів. Воно має провести інформаційні кампанії щодо підходу «community policing» та створити консультаційні групи громадян. Це зобов'язання також передбачає створення та запуск онлайн-ресурсів з питань взаємодії поліції та громади, та реалізацію проекту «Школа і поліція».

Ступінь виконання

У проміжний період: значний

Згідно зі звітом самооцінки уряду, у шести регіонах поліція провела неконкретизовану кількість тренінгів для поліції. На той момент поліція все ще проводила тренінги у трьох інших регіонах та навчила 614 поліцейських тренерства у підході «community policing»¹. Протягом проміжного періоду, масштабні медійні кампанії не були проведені. Натомість Національна поліція зосередилася на проведенні зустрічей з громадськими

організаціями та ширшою громадськістю. Протягом проміжного періоду була проведена 1261 зустріч. У звіті самооцінки уряду було зазначено, що протягом терміну виконання цього зобов'язання поліція провела аж 9523 заняття в українських середніх школах². Модуль «шкільний офіцер поліції» передбачав візит патрульного поліцейського до школи та заплановану зустріч з учнями³. Відповідно до звіту самооцінки уряду, більшість батьків та дітей позитивно оцінили рівень попередження злочинності у школах. Для надання більшої кількості ресурсів онлайн Національна поліція запустила у Києві невелику пілотну програму з отримання зворотнього зв'язку від громадськості через Facebook-сторінку під назвою «Безпечна громада»⁴. На цю онлайн-сторінку надійшло 397 звернень від громадськості з різного роду питань щодо роботи місцевої поліції. Однак, Національна поліція не розпочала створювати консультаційні групи громадян. Загалом, станом на кінець проміжного періоду це зобов'язання суттєво просунулося. Для отримання подальшої інформації читайте проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки⁵.

У підсумковий період: значний

Станом на кінець періоду виконання плану дій уряд досяг значного прогресу у виконанні цього зобов'язання. Національна поліція продовжила навчати поліцейських, проводити інформаційні кампанії, та оновлювати онлайн-ресурси для співпраці між поліцією та громадою. Щоб збільшити спроможності відповідно до підходу «community policing», поліція навчила 258 тренерів та провела 383 семінари. Завдяки цим заходам були навчені 5443 поліцейських⁶. Крім цього, уряд додав модуль «Community policing» до основного курсу навчання поліцейських⁷. Національна поліція відвідувала про проведення 3771 зустрічі з громадянами та 2702 публічних заходів у межах підходу «community policing»⁸. Реалізуючи проект «Школа і поліція», поліція провела 18304 уроків у школах, тим самим залучивши 527621 дітей. Поліція організувала 3301 навчальний табір, де взяли участь 115223 дітей. Поліція провела 2268 навчань у дитячих садочках, які пройшли 86556 дітей⁹.

Національна поліція розширила проект «Школа і поліція» і долучила до нього Харків, Дніпро, Северодонецьк, Лисичанськ, Рубіжне, Чернівці та Кропивницький¹⁰. Громадські активісти, які втілюють ініціативи зі співпраці громади та поліції, також відзначили прогрес у впровадженні підходу «community policing» у практиці поліції¹¹, зокрема його втілення Патрульною поліцією (підрозділом Національної поліції)¹². Однак, дослідник МНЗ не знайшов жодного надійного свідчення про діяльність консультаційних груп громадян. Ці заходи дозволяють відзначити значний прогрес у виконанні цього зобов'язання.

Чи відкрило це уряд?

Доступ до інформації: значною мірою

Участь громадськості: незначною мірою

Поняття «community policing» є новим для України. Цей підхід запроваджується у рамках масштабніших реформ, які розпочалися 2014 року та втілюються з метою підвищення низького рівня довіри громадян до поліції¹³. До початку роботи над цим зобов'язанням поліція не виступала з ініціативою співпраці з громадами щодо запобігання злочинності. Також, поліція традиційно не взаємодіяла з громадськістю з метою збільшення рівня довіри.

Це зобов'язання спричинило значне покращення у рівні доступу до інформації про реформу поліції. Воно також змінило спосіб діяльності поліції, зокрема, завдяки використанню нових способів взаємодії з громадянами. Це зобов'язання сприяло проведенню сотень семінарів, які охопили більше 5000 поліцейських та передбачали понад 6000 зустрічей та публічних подій. Згідно з даними поліції, інформаційні кампанії охоплювали теми протидії ґендерно обумовленого насильства, роботи з центрами пробації, роботи з людьми з особливими потребами, екологічних ініціатив, та

спортивних заходів¹⁴. Також вони розглядали питання насильства в сім'ї, булінгу, використання світловідбивних елементів, шахрайства, прав та обов'язків громадян, та співпраці громади з поліцією¹⁵. Ці заходи змінили діяльність державних установ у сенсі інформування громадян про повноваження та діяльність поліції, з акцентом на реформі Патрульної поліції, та взаємодії громадян з поліцією для запобігання злочинності.

Громадська активістка, яка реалізує проекти співпраці громади та поліції звернула увагу на те, що через нестачу ресурсів за принципами «community policing» уряд реформував лише Патрульну поліцію¹⁶. На її думку, Національна поліція не дуже визнає діяльність Патрульної поліції через превентивний характер діяльності останньої¹⁷. Попри це, в активістки склалося враження, що у громадах, охоплених проектом «Community policing», довіра до поліції стала вищою, ніж у громадах, у яких не був реалізований цей проект¹⁸. Представниця поліції зауважила, що завдяки відкритості поліції на веб-сторінках та у соціальних мережах, люди все частіше звертаються до поліцейських¹⁹.

Станом на кінець виконання плану дій консультативні групи громадян не були створені. Утім, Національна поліція повідомила про 12 спільних проектів поліції та громади. Ці проекти тісно пов'язані з проектом «Школа і поліція»: всеукраїнський проект «ШОП», всеукраїнський проект «ПОЛІС», «Безпечна громада» (Київ), «Базовий курс самооборони для жінок» (Дніпро), «Картування громад» (Івано-Франківськ), «Патрульні поліцейські спільно з Укртрансбезпекою та перевізниками проводять роботу з громадою» (Ужгород), «Безпечне місто» (Херсон), «Помічник поліцейського» (Львів), «Червоний хрест» (Чернівці), «Сектор безпеки» (Бориспіль), локальний проект (Одеса) та «Сусідська варта» (Вінниця)²⁰. Національна поліція зазначила, що оскільки місцеве населення стає все більш залученим до створення безпеки у громаді, місцеві мешканці надсилають все більше запитів щодо втілення проектів «Школа і поліція» та «Сусідська варта» у своїх районах²¹. Ці проекти посприяли покращенню взаємодії між поліцією та громадою. Наприклад, у Броварах завдяки співпраці з місцевими мешканцями поліція затримала банду крадіїв, які грабували квартири²².

Громадська активістка, яка посилює співпрацю між громадою та поліцією, зауважила, що реформа децентралізації та проект «Community policing» мають синергетичний ефект. Декілька громад мають вирішити, з ким об'єднатися. Тож місцеві мешканці обговорюють, з якими громадами краще об'єднатися, і шукають такі, у яких є поліцейські дільниці, патрульні машини та досвід успішної поліцейської діяльності²³. Хоча не всі зазначені заходи можливо однозначно пов'язати з підходом «community policing», в цілому помітне значне покращення діяльності поліцейських, що свідчить про невеликі зміни у залученні громадян.

Чи перенесено?

Коли складався цей звіт, уряд ще не опублікував наступний план дій. Тому, було незрозуміло, чи уряд переніс виконання цього зобов'язання. Незалежно від того, чи буде воно внесене до наступного плану дій, уряду варто запровадити ретельні механізми оцінки, щоби пересвідчитися, що навчання має сталий ефект. Окрім того, щоби бути результативними, проекти «community policing» мають проводитися поза школами та залучати більше місцевих мешканців. Такі заходи прородно влилися б у діяльність консультативних груп громадян. Дослідник МНЗ рекомендує Національній поліції продовжити навчання та збільшити масштаб проекту «Школа і поліція». Спільне патрулювання громадян та поліцейських також може сприяти співпраці.

¹ «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.

-
- 2 Там само.
 - 3 “September 1, Police Will Patrol School,” Ukraine Today, 1 September 2016,
 - 4 “Безпечна громада”, Facebook, https://www.facebook.com/bezpechna.gromada/?ref=br_rs.
 - 5 “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.
 - 6 Олександр Коцар (Національна поліція України), листування з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.
 - 7 Катерина Белугіна (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.
 - 8 Олександр Коцар (Національна поліція України), листування з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.
 - 9 Там само.
 - 10 Там само.
 - 11 Уляна Шадська (Експертний центр з прав людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 8 серпня 2018.
 - 12 Людмила Янкіна (Центр інформації про права людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 13 серпня 2018.
 - 13 “Ставлення громадян України до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: Результати соціологічного дослідження, квітень 2017 року”, Центр Разумкова, <http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0417.pdf>.
 - 14 Олександр Коцар (Національна поліція України), листування з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.
 - 15 Катерина Белугіна (Національна поліція України), листування з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.
 - 16 Людмила Янкіна (Центр інформації про права людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 13 серпня 2018.
 - 17 Там само.
 - 18 Там само.
 - 19 Катерина Белугіна (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.
 - 20 Олександр Коцар (Національна поліція України), листування з дослідником МНЗ, 14 серпня 2018 року.
 - 21 Катерина Белугіна (Національна поліція України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 15 серпня 2018 року.
 - 22 Людмила Янкіна (Центр інформації про права людини), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 13 серпня 2018.
 - 23 Там само.

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: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період		Чи відкрило це уряд?					
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформативний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно	
12. Розробити законопроект про публічні консультації			✓			✓					✓				✓					✓		

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання спрямоване на розробку законопроекту про публічні консультації. Уряд доручив Міністерству юстиції розробити проект Закону України «Про публічні консультації». Це зобов'язання закликає до врегулювання питань, пов'язаних із консультаціями органів державної влади з громадськістю та до подання відповідного законопроекту на розгляд Кабінету Міністрів

Ступінь виконання

У проміжний період: значною мірою

Станом на вересень 2017 року уряд значно просунувся у виконанні цього зобов'язання. Багатостороння робоча група розробила законопроект, який пройшов широке громадське обговорення! Відповідно до Міністерства юстиції, воно провело два експертні обговорення. Воно також провело консультації із широкою громадськістю офлайн і онлайн. Лідери громадянського суспільства надали свої пропозиції, але зауважили, що обговорення переважно зосереджувалося на юридичних питаннях, а не способах його реалізації. У січні 2017 року проект закону був поданий до Секретаріату Кабінету Міністрів. Цей проект прокоментували інші міністерства і він був поданий

заново у червні 2017 року². Спочатку планувалося, що цей законопроект буде поданий на розгляд Кабінету Міністрів у грудні 2016 року. Однак, станом на вересень 2017 року він залишався у Секретаріаті Кабінету Міністрів. Для детальнішої інформації, дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки³.

У підсумковий період: повний

Міністерство юстиції подало оновлений законопроект до Кабінету Міністрів 25 жовтня 2017 року⁴. Кабмін затвердив цей законопроект 20 грудня 2017 року⁵. 27 грудня 2017 року Кабінет Міністрів подав проект закону «Про публічні консультації» до Верховної Ради⁶. Комітет розглянув цей законопроект, після чого 15 травня 2018 року прийняв рішення про необхідність суттєвого доопрацювання законопроекту. 18 вересня 2018 року Верховна Рада повернула проект закону до Кабміну на доопрацювання⁷. Громадський активіст, який адвокатував ці законопроекти, вважав, що так сталося через те, що деякі народні депутати (та парламенський комітет) були незадоволені передбаченою законопроектом вимогою радитися з громадськістю щодо всіх майбутніх законопроектів⁸. Він визнав, що станом на вересень 2018 року ситуація виглядала патовою. У будь-якому разі, наприкінці виконання плану дій цей законопроект був розроблений та поданий на розгляд, що означає повне виконання цього зобов'язання, якщо розуміти його буквально.

Чи відкрило це уряд?

Участь громадськості: незначною мірою

Цей законопроект передбачав запровадження стандартів залучення громадян до публічних консультацій на різних рівнях та з різними гілками влади. Його положення широко обговорювалися. Уряд вніс до тексту законопроекту рекомендовані громадянським суспільством вимоги (зобов'язання затверджувати будь-які публічні політики лише після публічних консультацій, процедури таких консультацій, визначення кола відповідальних посадових осіб та запровадження механізму підзвітності). Завдяки цьому уряд просунувся у напрямку запровадження чітких методик публічного обговорення. Власне публічні консультації щодо розробки цього законопроекту демонструють рекомендовані практики залучення громадян. Експерт з боку громадянського суспільства, який брав участь у розробці цього проекту закону, визнав, що сторони, які обговорювали цей законопроект, проявили ініціативу щодо втілення положень ще до ухвалення цього закону⁹. Наприклад, декілька міських рад почали керуватися цим законопроектом і проактивно провели публічні консультації у своїх громадах¹⁰. Міністерство юстиції також провело публічні консультації у процесі написання тексту цього законопроекту¹¹. Внаслідок цього, офлайн робочі групи та онлайн публічні консультації стали більш розповсюдженою практикою Мін'юсту та кількох інших міністерств¹².

Чи перенесено?

На час написання цього звіту уряд ще не опублікував наступний план дій. Через це було незрозуміло, чи було це зобов'язання перенесено. Дослідник МНЗ рекомендує Верховній Раді ухвалити цей законопроект для інституціоналізації практики публічних консультацій в усіх державних установах. Наступним кроком може бути затвердження урядового розпорядження, яке би зобов'язало центральні органи виконавчої влади запровадити обов'язкові публічні консультації згідно з рекомендаціями, окресленими у цьому законопроекті.

¹ “Інформація про хід 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_1st/2781.

² “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.

³ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁴ Наталія Бернацька (Міністерство юстиції України), листування з дослідником МНЗ, 14 вересня 2018 року.

⁵ Там само.

⁶ “Проект Закону про публічні консультації”, №7453, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

⁷ “Проект Закону про публічні консультації”, №7453, Верховна Рада України: офіційний веб-портал, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

⁸ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 року.

⁹ Там само.

¹⁰ Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), комунікація з дослідником МНЗ, 18 жовтня 2018 року.

¹¹ Там само.

¹² Віктор Тимошук (Центр політико-правових реформ), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 9 серпня 2018 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 року

Дата завершення: серпень 2018 року

Огляд зобов'язання	Конкретність				Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом)				Потенційний вплив				Ступінь виконання		Проміжний період		Чи відкрило це уряд?				
	Відсутня	Низька	Середня	Висока	Доступ до інформації:	Участь громадськості	Підзвітність влади	Технології та інновації для прозорості та підзвітності	Жодного впливу	Незначний	Помірний	Трансформційний	Не розпочато	Незначний	Значний	Повний	Погіршило	Не змінило	Незначною мірою	Значною мірою	Надзвичайно
13. Розробити дорожню карту е-демократії		✓				✓	✓			✓					✓						✓

Мета зобов'язання:

Це зобов'язання прагне розробити концепцію розвитку е-демократії (далі – Концепцію) та подати її на розгляд уряду. Це зобов'язання також передбачає розробку плану заходів із розвитку е-демократії, який також має бути поданий на розгляд уряду відповідно до передбачених для цього процедур.

Ступінь виконання

У проміжний період: повний

Багатостороння Коаліція розробила Концепцію та план заходів. Ця Коаліція складалася з представників громадянського суспільства, неурядових організацій, міжнародних донорів, наукових установ та держслужбовців, включно з Державним агентством з питань електронного урядування. 22 травня 2017 року Коаліція подала Концепцію та план заходів до Кабінету Міністрів на розгляд і затвердження¹. Для подальшої інформації дивись проміжний звіт МНЗ за 2016–2018 роки².

Уряд затвердив цю дорожню карту розвитку е-демократії 8 листопада 2017 року³. Це рішення дозволило членам Коаліції розпочати втілення плану заходів у 2018 році⁴.

Починаючи з січня 2018 року, Державне агентство з питань електронного урядування та багатостороння Коаліція втілювали план заходів шляхом участі у проектах, які мали на меті сприяння розвитку е-демократії в Україні. Згідно з експертом з громадянського суспільства з програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), який із самого початку брав активну участь у діяльності Коаліції, її учасники відчували відповідальність за наполегливе виконання плану заходів, адже вони взяли за це разом з іншими рівними партнерами зі складу Коаліції⁵. Втілення цього зобов'язання дало результати у вигляді деяких змін у публічній політиці. Уряд вніс зміни до нормативно-правового акту «Про звернення громадян», який регулював процедури подання та розгляду місцевих електронних петицій. У наступному розділі цього звіту розглянуті деякі інші приклади, які можна вважати наслідками виконання цього зобов'язання щодо е-демократії.

Чи відкрило це уряд?

Участь громадськості: значною мірою

До початку виконання цього плану дій була відсутня узгоджена публічна політика щодо підтримки цифрової демократії у країні. Наявним на той час ініціативам бракувало взаємоузгодження і вони залежали від політичної волі окремих посадових осіб і політиків. А ця дорожня карта е-демократії визначила спільні засади, відкрила нові шляхи залучення та співпраці між членами громадянського суспільства, а також встановила чіткі пріоритети. Створення та діяльність багатосторонньої Коаліції встановили інклюзивний та рівноправний формат взаємодії між владою та громадянським суспільством. Оскільки усі учасники Коаліції мали рівний голос протягом розробки Концепції та плану заходів, громадськість мала значний вплив. Уряд і надалі дотримується цього підходу щодо інклюзивного та спільного творення публічної політики у сфері цифрової демократії.

Видатним прикладом співпраці між учасниками Коаліції протягом реалізації плану заходів є проект, який виконує Державна служба статистики України (далі – Держстат)⁶. Держстат мав намір розробити звіт про розвиток е-демократії на місцевому рівні у масштабі всієї країни. Для цього йому була потрібна певна методологія. Держстат зробив запит щодо методологічних розробок до Державного агентства з питань електронного урядування. У свою чергу Держагентство попросило про таку інформацію в учасників Коаліції, які надали детальний набір індикаторів оцінки розвитку е-демократії. Передбачено, що Держстат використає ці індикатори для щорічного вимірювання. Це є безпрецедентним випадком прямого залучення громадськості до розробки публічної політики статистичних індикаторів е-участі. Іншим показовим кейсом участі громадянського суспільства у розвитку е-демократії є національний конкурс Open Data Challenge⁷. Цей конкурс залучив 190 проектів на тему інформаційних технологій, які використовують відкриті дані для низового активізму та співпраці з владою. Проекти, зокрема, стосуються тем охорони здоров'я, інфраструктури, сільського господарства, правознавства, екології. Цей конкурс втілює ідею багатосторонньої підтримки відкритих даних для онлайн-участі і єднає владу, бізнес, та громадський сектор.

Чи перенесено?

На час написання цього звіту (вересень 2018 року), це зобов'язання було повністю виконане з точки зору розробки Концепції е-демократії та плану заходів з її реалізації⁸. Далі варто зосередитися на завершенні втілення чинного плану заходів, оцінці його ефективності⁹ та реалістичності, і, зрештою, розробити новий план заходів на наступні два роки¹⁰.

¹ “Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки”, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

² Там само.

³ “Уряд схвалив Концепцію розвитку електронної демократії та план заходів з її реалізації”, Державне агентство з питань електронного урядування України, 9 листопада 2017 року, доступ 13 вересня 2018 року, <https://www.e.gov.ua/content/uryad-shvalyv-koncepciyu-rozvytku-elektronnoyi-demokratiji-ta-plan-zahodiv-z-yiji>.

⁴ Сергій Карелін (EGAP), інтерв'ю з молодшим дослідником, 13 вересня 2018 року.

⁵ Там само.

⁶ Там само.

⁷ Open Data Challenge, <https://odc.in.ua/>.

⁸ Валерія Ткач (Державне агентство з питань електронного урядування), листування з молодшим дослідником, 14 вересня 2018 року.

⁹ Там само.

¹⁰ Сергій Карелін (EGAP), інтерв'ю з молодшим дослідником, 13 вересня 2018 року.

Примітка щодо методології

Цей підсумковий звіт ґрунтується на кабінетному дослідженні, інтерв'ю із заінтересованими сторонами з боку уряду та громадськості, а також спостереженнях тематичних багатосторонніх зустрічей. Звіт МНЗ враховує дані звіту самооцінки уряду, інших оцінок виконання плану дій з боку громадянського суспільства, бізнесу чи міжнародних організацій, а також попереднього проміжного звіту МНЗ.

Дмитро Хуткий є експертом групи «Електронна демократія» Реанімаційного Пакету Реформ. Він здобув ступінь кандидата соціологічних наук в Інституті соціології Національної академії наук України.

Партнерство «Відкритий Уряд» (ПВУ) спрямовано на взяття урядами конкретних зобов'язань з метою просування прозорості, розширення прав громадян, протидії корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. Механізм незалежного звітування ПВУ оцінює розробку та втілення національних планів дій для сприяння діалогу між заінтересованими сторонами та посилення підзвітності.

