

Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки

Співробітники МНЗ у співпраці з Дмитром Хутким, незалежним дослідником

Зміст

| | |
|---|-----------|
| Резюме: Україна | 2 |
| I. Вступ | 5 |
| II. Контекст відкритого урядування в Україні | 6 |
| III. Керівництво та багатосторонній процес | 9 |
| IV. Зобов'язання | 14 |
| 1. Запровадити стандарти CoST | 16 |
| 2. Запровадити електронну систему продажу арештованого майна | 18 |
| 3. Забезпечити прозорість продажу публічних активів | 20 |
| 4. Підвищити прозорість та підзвітність публічних закупівель | 23 |
| 5. Підвищити обізнаність громадськості про публічні фінанси та проекти | 26 |
| 6. Запровадити електронні конкурси для фінансування проектів НУО | 29 |
| 7. Запровадити механізм перевірки кінцевих бенефіціарних власників | 31 |
| 8. Провести навчання держслужбовців з антикорупційної тематики | 33 |
| 9. Надати громадськості доступ до інформації про стан довкілля | 35 |
| 10. Оновити державні реєстри природних ресурсів | 37 |
| 11. Створити інтерактивну карту замінованих територій | 39 |
| 12. Запровадити пріоритетні електронні послуги | 42 |
| 13. Запровадити онлайн-платформу для взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства | 44 |
| 14. Запровадити онлайн ІПВГ | 46 |
| 15. Надати електронні ресурси для шкільної освіти | 48 |
| 16. Запровадити онлайн-перевірку документів про освіту | 50 |
| 17. Створити Національний репозитарій академічних текстів | 52 |
| V. Загальні рекомендації | 55 |
| VI. Методологія та джерела | 58 |
| Додаток I. Огляд розробки плану дій Україною | 60 |



Резюме: Україна

Четвертий план дій України є результатом співпраці з представниками громадянського суспільства, які були залучені різноманітними шляхами. Зобов'язання здебільшого зосереджені на прозорості таких тем, як публічні фінанси, будівництво, безпека, довкілля та освіта. У майбутньому уряд має посилити свої заходи із протидії корупції, досягти прогресу у забезпеченні прозорості бенефіціарних власників та створити запобіжники з метою підвищення підзвітності приватизації публічних активів.

Партнерство «Відкритий уряд» (ПВУ) – це глобальне партнерство, яке зближує урядових реформаторів та лідерів громадянського суспільства заради створення планів дій, які роблять уряди більш інклюзивними, відповідальними та підзвітними. Механізм незалежного звітування (МНЗ) відстежує усі плани дій, щоб уряди виконували свої зобов'язання. Україна приєдналася до ПВУ у 2011 році. З того часу Україна виконала три плани дій. Цей звіт оцінює наміри України, відображені у четвертому плані дій.

Загальний огляд плану дій

Для ПВУ в Україні характерний високий рівень співпраці. До складу багатостороннього форуму входить однакова кількість представників уряду та громадянського суспільства, які уповноважені приймати рішення. Розробка плану дій складається з різноманітних способів залучення громадян та регулярних обговорень.

Основними обставинами, які можуть вплинути на відкритість уряду в країні, є наслідки президентських виборів у березні 2019 та позачергові парламентські вибори у липні 2019. Новообраний уряд має забезпечити сталість реформ відкритого урядування.

Четвертий план дій переважно зосереджений на доступі до інформації з низки питань, таких як е-послуги, публічні фінанси, будівництво та видобувні галузі, запобігання корупції, безпека, довкілля та освіта. Він також містить зобов'язання щодо посилення громадянської участі у взаємодії із владою та контролю публічних закупівель. Більшість зобов'язань мають помірний потенційний вплив, хоча деякі – зокрема, забезпечення прозорості продажу публічних активів та створення механізму перевірки кінцевих бенефіціарних власників, – мають потенціал стати трансформаційними.

Таблиця 1. Стислий огляд

Учасниця Ініціативи: 2011

План дій, що розглядається: четвертий

Тип звіту: звіт намірів

Кількість зобов'язань: 17

Розробка плану дій

Наявність багатостороннього форуму: Так

Рівень участі громадськості: Співпраця

Діяльність всупереч процесу ПВУ: Ні

Задум плану дій

Зобов'язання, пов'язані із цінностями ПВУ: 15 (88%)

Трансформаційні зобов'язання: 2 (12%)

Потенційно «зіркові»: 2 (12%)

Виконання плану дій

«Зіркові» зобов'язання: -

Повністю виконані зобов'язання: не оцінюються

Зобов'язання, які значною мірою відкрили уряд (ЧВУ)*: не оцінюються

Зобов'язання, які надзвичайно відкрили уряд (ЧВУ)*: не оцінюються

*ЧВУ: Чи відкрило це уряд?



Таблиця 2. Показні зобов'язання

| Опис зобов'язання | На майбутнє | Стан справ наприкінці циклу виконання |
|--|---|---|
| Зобов'язання 3: Забезпечити прозорість продажу публічних активів | Це зобов'язання має на меті розпочати прозорий продаж публічних активів. У майбутньому парламент має прийняти закон про обов'язковість аукціонів щодо оренди публічних активів. | Примітка: це буде оцінюватися наприкінці плану дій. |
| Зобов'язання 7: Запровадити механізм перевірки кінцевих бенефіціарних власників | Це зобов'язання потребуватиме значних зусиль для втілення. У майбутньому уряд може запровадити численні механізми перевірки інформації, такі як автоматичні звірки з банківськими записами та іншими реєстрами. Також Кабінет Міністрів може подати законопроект щодо протидії відмиванню грошей, який запровадить санкції за порушення закону. | Примітка: це буде оцінюватися наприкінці плану дій. |
| Зобов'язання II: Створити інтерактивну карту замінованих територій | Результатом виконання цього зобов'язання має стати публікація точнішої інформації про території, уражені мінами через військову агресію Росії, яка допоможе ураженим громадам та органам місцевого самоврядування. У майбутньому уряд має зосередитися на інформаційних технологіях та інформаційному наповненні карти, зокрема більш безпечному сервері для хостингу карти та частіших перевірках відображеної інформації. | Примітка: це буде оцінюватися наприкінці плану дій. |

Рекомендації

Рекомендації МНЗ призначені надати інформацію для розробки наступного плану дій та спрямувати виконання чинного плану дій.

Таблиця 3. П'ять **КЛЮЧОВИХ** рекомендацій МНЗ

| |
|--|
| 1. Розробити комунікаційний план ПВУ. |
| 2. Використати процес ПВУ для розробки нових підходів до чинних ініціатив. |
| 3. Запровадити та втілити систему перевірки бенефіціарних власників компаній. |
| 4. Запровадити запобіжники для забезпечення прозорості та підзвітності приватизації державних активів. |
| 5. Підвищити публічну підзвітність бюджетних витрат. |

ПРО АВТОРІВ

Цей звіт був підготовлений працівниками МНЗ у співпраці з Дмитром Хутким, незалежним дослідником та експертом групи «Е-демократія» Реанімаційного Пакету Реформ.

Партнерство «Відкритий уряд» (ПВУ) прагне закріпити конкретні зобов'язання урядів задля просування прозорості, розширення прав та можливостей громадян, протидії корупції та використання нових технологій для зміцнення урядування. Механізм незалежної звітності (МНЗ) оцінює розробку та виконання національних планів дій, щоб сприяти діалогу між зацікавленими сторонами та покращити підзвітність.



I. Вступ

Партнерство «Відкритий уряд» – це глобальне партнерство, яке зближує урядових реформаторів та лідерів громадянського суспільства заради створення планів дій, які роблять уряди більш інклюзивними, відповідальними та підзвітними. Зобов'язання плану дій можуть ґрунтуватися на наявних ініціативах або розпочинати дії у цілком новій сфері. Механізм незалежного звітування (МНЗ) ПВУ відстежує усі плани дій, щоб переконатися, що уряди виконують свої зобов'язання. Лідери громадянського суспільства та очільники уряду використовують ці оцінки, щоб поміркувати над просуванням власних задумів та з'ясувати, чи їхні дії вплинули на життя людей.

Україна приєдналася до ПВУ у 2011 році. Цей звіт оцінює процес розробки та задум четвертого плану дій України на 2018-2020.

Механізм незалежного звітування (МНЗ) ПВУ співпрацював з Дмитром Хуткий, який виконав цю оцінку. МНЗ має на меті надавати інформацію учасникам діалогу щодо розробки та виконання майбутніх зобов'язань. Для повного опису методології МНЗ дивись посилання <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Контекст відкритого урядування в Україні

Україна забезпечила фундаментальне законодавче підґрунтя для прозорого урядування та втілила суттєві реформи у сфері публічних закупівель та наданні адміністративних послуг. Хоча країна встановила міцний інституційний каркас, їй ще потрібно досягти помітних результатів у боротьбі з корупцією. Протягом двох наступних років заходи новообраного уряду будуть визначальними у забезпеченні успіху реформ відкритого урядування.

Протягом чотирьох планів дій Україна повністю відповідала чотирьом критеріям прийнятності ПВУ. Це доступ до інформації, прозорість бюджету, громадянські свободи та декларації про доходи.

Доступ до інформації

Україна має значну законодавчу базу для забезпечення прозорості урядування та доступу до інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (2011 року)¹ надає громадянам право подавати запити про доступ до публічної інформації, вимагає від органів влади та органів місцевого самоврядування надавати відповідну інформацію безкоштовно та встановлює часові обмеження, у рамках яких органи влади та органи місцевого самоврядування мають надавати відповіді. Однак, на практиці цей закон виконується не дуже добре².

За останні роки Україна також зробила значні кроки в напрямку до відкриття даних. У жовтні 2015 уряд зобов'язав публікувати значний перелік наборів даних у форматі відкритих даних³. Однак, наразі існує більше 135 державних реєстрів, які адмініструють понад 40 державних установ⁴, і якість даних є нерівномірною з огляду на їх інтероперабельність, дублювання та послідовність класифікації⁵.

Прозорість бюджету

Усі минулі плани дії України містили зобов'язання щодо прозорості бюджету. З 2015 року було досягнуто видатних результатів, включно з публікацією «Бюджету для громадян», який надає інформацію про державний бюджет у форматі відкритих даних. У вересні 2018 року Міністерство фінансів створило портал «Open Budget», що містить щомісячно оновлювані дані про державний бюджет, плани, доходи та видатки, а також програмну, економічну та функціональну класифікації витрат⁶. Чинний план дій містить зобов'язання 5, яке має на меті підвищити обізнаність громадськості щодо розробки, розгляду, ухвалення, реалізації та контролю державних та місцевих бюджетів.

Громадянські свободи та громадянська участь

Конституція України гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та на свободу об'єднання.⁷ Згідно з Freedom House, Україна має доволі хороші показники щодо виборів (9 з 12) та щодо політичного плюралізму та участі (11 з 16), але відносно низькі щодо функціонування держави (6 з 12).⁸

Незважаючи на міцні громадянські свободи, тривала протидія очолюваній Росією військовій агресії призвела до обмежень деяких свобод заради національної безпеки. У травні 2017 року президент видав указ, який заборонив низку російських веб-сайтів та соціальних мереж⁹. Правозахисна громадська організація Українська Гельсінська група з прав людини висувала, що ці позасудові обмеження свободи слова були недостатньо обґрунтованими, у той час, як протидія мові ворожнечі та пропаганді війни у засобах масової інформації була недостатньою¹⁰. Згодом, після військового нападу Росії на Україну (так звана «Азовська криза»), у листопаді 2018 року президент підписав перший в історії незалежної України указ про запровадження воєнного стану на 30 днів у десяти українських областях¹¹. Незважаючи на занепокоєння правозахисної спільноти, немає свідчень щодо того, що воєнний стан спричинив порушення прав людини.

Громадяни мають широкі права участі у творенні публічної політики, від е-петицій до публічних консультацій. Однак, за даними опитування 2017 року, тільки 27,5% дорослого населення знало про ці е-петиції¹². Президент отримує десятки тисяч е-петицій, тоді як уряд отримує сотні, а парламент – десятки¹³. Чинне законодавство вимагає проведення публічних консультацій лише

від центральних органів виконавчої влади – не від парламенту чи органів місцевої влади та місцевого самоврядування. У третьому плані дій ПВУ (на 2016–2018 роки) уряд разом із громадянським суспільством розробив законопроект, який розширює сферу застосування публічних консультацій¹⁴. Хоча цей законопроект був поданий до Верховної Ради¹⁵, він не був ухвалений наприкінці періоду, який охоплює аналіз підсумкового звіту МНЗ.

У квітні 2018 року відбулися зміни щодо можливостей участі – Конституційний Суд своїм рішенням скасував закон, який дозволяв проводити всеукраїнські референдуми¹⁶. Фахівці у цій галузі схвалили це рішення, адже скасований закон передбачав формування комісії з проведення референдуму виключно зі складу держслужбовців, не визначав мінімально необхідної кількості голосів для визнання референдуму таким, що відбувся, дозволяв забороняти небажані публікації у засобах масової інформації та міг бути використаний для зміни Конституції чи інших базових законів¹⁷.

У березні 2017 року парламент запровадив нові вимоги звітності для антикорупційних громадських організацій¹⁸. Цей закон зобов'язує працівників та підрядників цих громадських організацій подавати декларації про доходи, чим створює ризик зловживання цим законом для здійснення тиску на антикорупційних активістів¹⁹. Однак, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 6 червня 2019 року, цей закон не вимагає від працівників та підрядників антикорупційних громадських організацій подавати такі декларації²⁰.

Підзвітність та заходи із протидії корупції

Хоча з 2012 року Україна покращила свою позицію в індикаторах урядування Світового банку, у 2017 році країна знаходилася у 47-му процентилі (зі 100) за рівнем свободи слова та підзвітності та у 22-му процентилі за рівнем контролю корупції²¹. За Індексом сприйняття корупції Transparency International, у 2018 році Україна посідала 120-те місце у світі²², що є певним покращенням у порівнянні зі 130-им місцем у 2017 році.

А втім, у відповідності до антикорупційного законодавства, Україна поступово розбудувала численні антикорупційні інституції. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відповідальне за контроль декларування майна держслужбовців. Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) проводить розслідування, а Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) підтримує та контролює розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією. Четвертий антикорупційний орган, Вищий антикорупційний суд (ВАКС), був створений 2019 року.

Україна запровадила комплексний режим декларування активів держслужбовців. НАЗК разом із громадянським суспільством та міжнародними організаціями розробили систему е-декларування активів, проте досі вона не здійснює автоматичну перевірку е-деклараций і не виявила жодного гучного випадку підозри про корупцію серед високопосадовців.

На процес ПВУ та виконання зобов'язань у країні можуть вплинути результати президентських виборів у березні 2019 року, позачергових парламентських виборів у липні 2019 року та наступне призначення нового Кабінету Міністрів у серпні 2019 року. Президент Зеленський та його партія із більшістю голосів у парламенті мають владу здійснити значні зміни. Новообраний уряд має повноваження для надання нового імпульсу реформам.

Новий президент оголосив амбітні економічні та антикорупційні плани. Він наказав Кабінету Міністрів продати щонайменше 500 державних підприємств на аукціонах системи ProZorro.Sale та зобов'язав до кінця грудня 2019 року підготувати до продажу великі компанії, що знаходяться у державній власності²³. Зважаючи на очікуваний масштаб цієї приватизації, критично важливо, щоб ці продажі проводилися відкрито та прозоро, на основі чинних кращих практик, запроваджених на платформі ProZorro.

¹ Закон України «Про доступ до публічної інформації» №2939-VI (Верховна Рада України, 13 січня 2011), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

² Ukraine, Freedom in the world 2019 (Freedom House, 2019), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/ukraine>.

³ Кабінет Міністрів України. Постанова від 21 жовтня 2015 р. №835, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, дата звернення: грудень 2019), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248573101>.

-
- ⁴ Аналітичний звіт «Стан та перспективи розвитку державних інформаційних ресурсів» (ISSUU, 19 травня 2017), https://issuu.com/tapasproject/docs/report_b5_digital_full_infographic.
- ⁵ Там само.
- ⁶ Державний веб-портал бюджету для громадян (Open Budget, дата звернення: грудень 2019), <https://openbudget.gov.ua>.
- ⁷ Конституція України (ухвалена: червень 1996) (Верховна Рада України, 2019), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- ⁸ Ukraine, Freedom in the World 2018 (Freedom House, 2018), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/ukraine>.
- ⁹ Указ Президента України від 15 травня 2017 р. №133/2017 (Урядовий Кур'єр, 17 травня 2017), https://ukurier.gov.ua/media/documents/2017/05/16/2017_05_17_133upu.pdf.
- ¹⁰ Свобода слова в умовах інформаційної війни та збройного конфлікту (Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2017), https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/Ввб_Svoboda_Slova_A5_Ukr3.pdf.
- ¹¹ Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 28 листопада 2018 р. №393/2018 (Верховна Рада України, 2018), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018>.
- ¹² Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. Аналітична записка (Fulbright Circle, 2017), http://www.fulbrightcircle.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Dmytro_Khutkyy_E-petitions-Ukr.pdf.
- ¹³ Там само.
- ¹⁴ Проект Закону про публічні консультації №7453 (Верховна Рада України, 27 грудня 2017), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.
- ¹⁵ Хуткий Д. Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки (Open Government Partnership, 2018), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Ukraine_Mid-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.
- ¹⁶ Закон України «Про всеукраїнський референдум» №5475-VI (визнаний неконституційним 26 квітня 2018) (Верховна Рада України, 6 листопада 2012), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/>.
- ¹⁷ Закон про референдум: експерт каже, що КСУ прибрав ризик узурпації влади (Укрінформ, 27 квітня 2018), <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2450581-zakon-pro-referendum-ekspert-kaze-so-ksu-pribrav-rizik-uzurpacii-vladi.html>.
- ¹⁸ Ukraine, Freedom in the World 2018 (Freedom House, 2018), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/ukraine>.
- ¹⁹ Хуткий Д. Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, проміжний звіт за 2016–2018 роки.
- ²⁰ Дивись: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-e-deklaruvannya-antykorupciynyh-gromadskyh-aktyvistiv-takym-shcho-superechyt>.
- ²¹ Worldwide Governance Indicators (World Bank, 2019), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
- ²² Corruption Perceptions Index 2018 (Transparency International, 2018), <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- ²³ Зеленський доручив Кабміну передати 500 підприємств для малої приватизації (УНІАН, 2 вересня 2019), <https://www.unian.ua/economics/finance/10670292-zelenskiy-doruchiv-kabminu-peredati-500-pidpriyemstv-dlya-maloji-privatizaciji.html>.

III. Керівництво та багатосторонній процес

Процес ПВУ в Україні значною мірою ґрунтується на співпраці. Багатосторонній форум складається з однакової кількості представників з боку уряду та громадянського суспільства і наділений повноваженнями щодо прийняття рішень. План дій був розроблений із різностороннім залученням громадян та пройшов численні обговорення.

3.1. Керівництво

Цей підрозділ описує керівництво ПВУ та інституційний контекст в Україні.

Відповідальність за ПВУ покладена на Кабінет Міністрів України (Кабмін). Відповідно, Міністр Кабінету Міністрів є найвищою посадовою особою, яка контролює процес ПВУ та разом зі співголовою очолює багатосторонній форум. Щоб забезпечити повне виконання секторальних зобов'язань, Кабмін обговорює їх з міністерствами та відомствами для подальшого затвердження та виконання. Кабмін також проводить консультації щодо змісту плану дій з усіма 75 центральними органами виконавчої влади та 25 обласними адміністраціями. Кожне зобов'язання також переглядає Міністерство юстиції (Мін'юст) та Міністерство фінансів (Мінфін) – щоб забезпечити відповідність чинному законодавству та державному бюджету.

На практиці щоденну діяльність ПВУ виконує Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ). Завідуюча відділом СКМУ виконує роль секретаря багатостороннього форуму та є контактною особою ПВУ в Україні. Чотири члени СКМУ адмініструють процес ПВУ. Позаяк уряд не виділив окремого бюджету для ПВУ, команда СКМУ та інші держслужбовці виконують діяльність, пов'язану з ПВУ, разом з іншими посадовими обов'язками.

Плани дій зазвичай розробляють знизу-вгору, кожне зобов'язання пропонує та виконує певна державна установа, часто у партнерстві з іншими органами влади та інститутами громадянського суспільства. Для кожного плану дій Кабмін ухвалює окреме розпорядження, яке уповноважує визначені міністерства та відомства виконавчої гілки влади виконувати відповідні зобов'язання. Четвертий план дій ухвалений розпорядженням уряду №1088-р¹.

3.2. Багатосторонній процес протягом розробки плану дій

У 2017 році ПВУ затвердило Стандарти участі та співтворення, які призначені підтримувати участь та співтворення з боку громадянського суспільства на всіх етапах циклу ПВУ. Очікується, що усі країни-учасниці ПВУ відповідатимуть цим стандартам. Стандарти запровадять, аби розробка, виконання та оцінка планів дій ПВУ стали більш амбітними та якісними з точки зору участі.

Статути урядування ПВУ встановлюють вимоги до участі та співтворення, яким має відповідати країна чи спільнота протягом розробки та виконання свого плану дій, щоб відповідати процесу ПВУ. Україна **не** діяла всупереч вимогам процесу ПВУ².

Дивись Додаток I з оглядом дій України відповідно до Стандартів участі та співтворення протягом розробки плану дій.

Таблиця 3.2.: Рівень впливу громадськості

МНЗ адаптував модель Міжнародної асоціації громадської участі (IAP2) «Спектр участі» до процесу ПВУ³. Спектр розкриває потенційний рівень впливу громадськості на зміст плану дій. У дусі ПВУ більшість країн мають прагнути до рівня «співпраця».

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

Багатосторонній форум

В Україні діє багатосторонній форум, що називається «Координаційна рада», яка наглядає за розробкою та виконанням національного плану дій. На це вона уповноважена наявними у відкритому доступі урядовими постановами⁴. Коордрада складається із 14 членів – 7 від органів виконавчої влади та 7 від громадянського суспільства. Уряд призначає своїх представників, тоді як представників від громадськості обирають на відкритих та публічних е-виборах. Востаннє склад Коордради був оновлений у лютому 2017 року, а згодом декілька представників від міністерств були призначені у травні 2017 року та у грудні 2018 року. Наразі у Коордраді представлені 8 чоловіків та 6 жінок, що є відносним ґендерним балансом. Співголовами Коордради є Міністр Кабінету Міністрів та Голова ініціативи «Разом проти корупції». Ще шість представників уряду є керівниками державних агентств та заступниками міністрів, що свідчить про високий рівень представництва. Інші шість представників громадськості є керівниками або експертами громадських організацій або міжнародних проєктів. Ці організації є висококваліфікованими для виконання заходів ПВУ і мають значний авторитет в українському громадському секторі.

Коордрада збирається принаймні щоквартально, а також за потреби, частіше – під час активної фази розробки плану дій, а чотири тематичні групи зустрічаються ще частіше⁵. Зазвичай Коордрада проводить свої зустрічі у приміщенні СКМУ, однак у лютому 2019 вперше зустріч провели у громадському ресторані, який реінвестує 80% своїх прибутків у соціальні проєкти розвитку міста Києва⁶.

Як пояснила співголова Коордради, зазвичай на неформальних зустрічах представники СКМУ генерують ідеї та розробляють пропозиції разом із представниками громадянського суспільства, а потім презентують, обговорюють та ухвалюють їх на офіційних засіданнях Коордради⁷. Вона додала, що Коордрада запрошує усіх залучених сторін і активних учасників на розширені наради. За словами члена Коордради від громадськості, всі учасники нарад можуть висловлювати думки, всі члени Коордради можуть голосувати, а протоколи зустрічей ухвалюють в електронному листуванні⁸. Прагнучи змістовних експертних обговорень, Коордрада не робить публічних оголошень про свої наради та вимагає від потенційних учасників зареєструватися; малоімовірно, що такі наради зможуть відвідати та спостерігати випадкові люди. А втім, протоколи засідань Коордради опубліковані онлайн постфактум – у новинному розділі урядового порталу про ПВУ⁹ та на відповідній сторінці у Фейсбуці, яка була створена у квітні 2018 року та має понад 700 підписників¹⁰.

Участь і залучення протягом розробки плану дій

Чинний план дій був розроблений із значною співпрацею залучених сторін. Представники уряду використовували різні канали комунікації, щоб підвищити обізнаність про розробку плану, зверталися до представників громадянського суспільства та громадськості у пошуках пропозицій та провели голосування для ранжування та пріоритизації зобов'язань для внесення їх до остаточного плану дій.

21 грудня 2017 року на веб-сайті Кабміну уряд оголосив початок розробки четвертого плану дій¹¹. В оголошенні містився календарний графік, опис можливих способів участі, шаблон пропозицій, контактні дані та інформація про ПВУ. Крім того, були проведені такі заходи:

- Розроблений та поширений у партнерстві уряду та громадянського суспільства буклет, відео-ролик¹² та вебінар про ПВУ¹³.
- Комунікація з новими громадськими організаціями у сфері сталого розвитку, оскільки новий план дій був пов'язаний із Цілями сталого розвитку (ЦСР) Організації Об'єднаних Націй.
- Урядова презентація ПВУ у листопаді 2018 на Форумі розвитку громадянського суспільства у Києві для близько 2000 учасників разом із запрошеннями експертів від громадськості електронною поштою¹⁴. Ця інформація була далі поширена через регіональні хаби ПРООН Україна¹⁵, завдяки чому близько 60 000 людей були охоплені через мас медіа¹⁶. Це трохи більше, ніж 1 з 1000 у 42-мільйонній країні.

Завдяки цим зусиллям ширші кола громадянського суспільства дізналися про ПВУ та отримали необхідну інформацію та достатньо часу, щоб розробити та подати пропозиції до плану, що відбувалося у кілька способів:

- У першій половині 2018 року ПРООН Україна провела 20 публічних заходів у своїх хабах в 12 областях і залучила понад 800 учасників¹⁷.
- 12 квітня 2018 року Коордрада провела обговорення зобов'язань плану дій у форматі «світового кафе»¹⁸. Як повідомила секретар Коордради, у заході взяли участь до 100 учасників з боку уряду та громадянського суспільства¹⁹ – члени Коордради представили ПВУ, а громадські активісти з регіонів фасилітували та оформляли тези обговорень²⁰.
- На заході 7 травня 2018 року, під час тижня ПВУ в Україні, громадськість мала іншу нагоду дізнатися про ПВУ та надати свої пропозиції²¹.

Співголова Коордради від громадськості повідомила, що під час цих заходів та на електронну пошту було отримано понад 150 пропозицій²². Враховуючи таке масштабне залучення, деякі отримані ідеї вже були закладені в урядових програмах або не стосувалися цінностей ПВУ. Тому уряд дуже розраховував на фаховий внесок від профільних організацій, зокрема розташованих у Києві. Однак, як зауважила представниця ПРООН Україна, цілеспрямовані зусилля уряду залучити нові організації справді сприяли участі певних секторальних організацій, наприклад, тих, які спеціалізуються на емансипації жінок²³.

Після цього Коордрада провела кілька зустрічей, де були обговорені всі пропозиції та обрані пріоритетні²⁴. 10 травня 2018 року вона провела експертну нараду із запрошеними учасниками, із використанням технології відеоконференц-зв'язку та відеотрансляції онлайн. 29 травня 2018 року вона провела офлайн експертну зустріч із представниками влади та громадянського суспільства, де вони один за одним обговорили проекти зобов'язань, і або відхилили, або переформулювали їх²⁵. Після цих обговорень Коордрада звузила список пропозицій до 24 проєктів зобов'язань та опублікувала таблицю, яка підсумувала аргументи щодо ухвалення чи відхилення кожної пропозиції²⁶.

5 липня 2018 року на Фейсбук-сторінці ПВУ в Україні уряд закликав взяти участь в онлайн-голосуванні за пріоритети четвертого плану дій²⁷. Голосування тривало з 5 по 20 липня на окремій веб-сторінці на платформі Discuto²⁸. Будь-який зареєстрований користувач мій прокоментувати або проголосувати за чи проти кожного проєкту зобов'язання. Запропоновані 24 пріоритетні проєкти зобов'язань отримали 37 коментарів та 2712 голосів від 262 користувачів платформи. Від усіх голосів 85% (2309) були віддані на підтримку пропозицій. Кожне зобов'язання отримало більше позитивних, ніж негативних голосів.

Після голосування Коордрада проранжувала 24 зобов'язання за кількістю позитивних голосів та опублікувала перелік зобов'язань онлайн²⁹. Співголова Коордради від громадськості пояснила, що багатосторонній форум взяв до уваги ранги е-голосування за проекти зобов'язань, зосередився на 20 пріоритетах із найбільшою кількістю голосів та поєднав деякі з них³⁰. Після цього СКМУ узяв ухвалені назви проектів зобов'язань та створив детальну табличку відповідно до рекомендацій МНЗ, яку далі передав органам влади та партнерським громадським організаціям для коментарів.

4 жовтня 2018 року Коордрада представила повнотекстовий проект плану дій залученим сторонам з боку уряду та громадянського суспільства, які зголосилися втілити заплановані зобов'язання³¹. Представники уряду та громадських організацій надали коментарі до проекту тексту, які Коордрада занотувала для подальшого розгляду. 30 жовтня 2018 року Коордрада провела відеоконференцію із Секретаріатом ПВУ для обговорення майбутнього плану дій³². Після кожного циклу коментарів СКМУ надсилав оновлений проект плану дій на розгляд усіх урядових установ та партнерських організацій³³.

Хоча центральні органи виконавчої влади розглядали проект тексту довше, ніж очікувалося³⁴, 18 грудня 2018 року уряд офіційно ухвалив четвертий план дій із 17 зобов'язаннями³⁵. Порівняння результатів е-голосування та плану дій свідчить, що 19 із топ-20 зобов'язань із найбільшою кількістю голосів були внесені до плану дій. Лише один проект зобов'язання (на 16 позиції) про прозорість охорони здоров'я не було внесено до остаточного плану дій, оскільки до того часу воно вже було виконане. Член Коордради з боку громадськості зауважив, що на остаточному етапі Кабмін вирішив об'єднати кілька зобов'язань³⁶.

Рекомендації щодо співтворення та участі протягом розробки

Україна продемонструвала значні досягнення та продуктивну діяльність у межах багатостороннього форуму. Розробка плану дій спиралася на значну співпрацю між громадськими організаціями та громадськістю, у тому числі шляхом прямої участі у прийнятті рішень. Наприклад, онлайн-голосування визначило топ-20 пріоритетних зобов'язань. Також представники громадянського суспільства, які брали участь у нарадах Коордради, були наділені владою обговорювати та вирішували долю конкретних зобов'язань нарівні з держслужбовцями.

Україна може вдосконалитися у кількох аспектах:

- підвищити підзвітність діяльності Коордради;
- створити репозиторій ПВУ, який надаватиме усю документацію щодо процесу ПВУ, розробки та втілення плану дій;
- опублікувати детальніші коментарі щодо поданих пропозицій до плану дій та
- поширити історії успіху, пов'язані з ПВУ, у національних засобах масової інформації.

¹ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 р. № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

² Дії всупереч процесу – якщо країна: 1) не «залучає» протягом розробки або не «інформує» протягом втілення національного плану дій; (2) уряд не зібрав інформацію, не опублікував та не розмістив документи у репозиторії на національному веб-сайті або веб-сторінці ПВУ відповідно до інструкцій МНЗ.

³ IAP2's Public Participation Spectrum (IAP2, 2014). http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

⁴ Координаційна рада, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, дата звернення: грудень 2019), <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad/pro-inicijivu>.

⁵ Склад робочих груп, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2018), <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/robgrkr.pdf>; Наталія Окша (СКМУ), листування з дослідником МНЗ, 13 березня 2019 року.

⁶ Пост на веб-сторінці «Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 4 лютого 2018), https://www.facebook.com/ogpUkraine/posts/368512393730880?_tn_=%K-R.

⁷ Олеся Архипська (РПК), інтерв'ю дослідника МНЗ, 18 лютого 2019 року.

⁸ Оксана Приходько (ЄМП), листування з дослідником МНЗ, 19 лютого 2019 року.

⁹ Таймлайн, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, дата звернення: грудень 2019), https://www.kmu.gov.ua/ua/timeline?type=posts&category_id=18&tag=%D0%9F%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0

[%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%22%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B9%20%D0%A3%D1%80%D1%8F%D0%B4%22.](#)

¹⁰ Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, дата звернення: грудень 2019), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/>.

¹¹ Пропонуємо взяти участь у підготовці пропозицій до плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018 – 2020 роках, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 21 грудня 2017), <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/proponuyemo-vzyati-uchast-u-pidgotovci-propozicij-do-planu-dij-iz-vprovadzheniya-iniciativi-partnerstvo-vidkritij-uryad-u-2018-2020-rokah>.

¹² Відео «Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні», Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 7 травня 2018), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/videos/225607498021371/>.

¹³ Таймлайн (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

¹⁴ Олена Урсу (ПРООН в Україні), інтерв'ю дослідника МНЗ, 13 лютого 2019 року.

¹⁵ Максим Ключар (Взаємодія), інтерв'ю дослідника МНЗ, 13 лютого 2019 року.

¹⁶ Вперше новий План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» узгоджено з Цілями сталого розвитку (ПРООН Україна, 5 лютого 2019), <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2019/for-the-first-time--the-new-open-government-partnership-action-p.html>.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Партнерство «Відкритий Уряд»: визначення пріоритетів України, Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 12 квітня 2018), https://www.facebook.com/media/set/?set=a.222108191704635&type=3&__xts__%5B0%5D=68.ARDEgsBTftDf8q8n2Oa6ufHcQI8MRt5dHOGMjnf8PKV6QW7EDvLZ6G-v1IHDji7mUuoCq8yF9j27YIjuHNHOHMO4eNod57dkEPXdxl2vRvBcCiungpSyMe8dvOX_2JllyiS_EBGxPd-UXO_4jIAKCPUOS-sE_qISAez9sbkhTk6eKVLs7z0l6j6B2RwziNQJ4ZMBAPa_nIrdEme3mTmtMiCReObz2-8PY0SMs5FIRxOEtRsitLrYSYC7IDfmg8l_9Tdv5pCSRkrDbS-r-s7KkORpO-YtdbltT6inSmZuFsBbZ7mEcy7EXajpmqF_xXUNafuYX5vfbvbBiaKSliYD5LL3bx7cvcb4RvxNNvzNTnBC8UtYUWKDpQ0nm0aPi6HwWnaGBbSjpaGleWIO0iZFG9psVSIZA3iWo0n00G3HDO2tZ_Ga0uMjR6d5XzLVQon_rs8ZuVbMGFM4on3RAw&tn=-UC-R.

¹⁹ Окша, інтерв'ю.

²⁰ Спостереження дослідника МНЗ, 12 квітня 2018 року.

²¹ Таймлайн (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

²² Архипська, інтерв'ю.

²³ Урсу, інтерв'ю.

²⁴ Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook).

²⁵ Урсу, інтерв'ю.

²⁶ Окша, інтерв'ю.

²⁷ Уряд відкрито, Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 5 липня 2018), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/posts/254575398457914>.

²⁸ Обговорення пропозицій до плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018-2020 роках (Discuto, дата звернення: грудень 2019), <https://www.discuto.io/en/consultation/33009>.

²⁹ Топ пропозиції до нового плану дій Відкритого уряду, Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 23 липня 2018), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/photos/a.222104208371700/269164890332298/?type=3&theater>.

³⁰ Архипська, інтерв'ю.

³¹ Спостереження дослідника МНЗ, 4 жовтня 2018 року.

³² Сьогодні громадські експерти – члени Координаційної ради з питань реалізації міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» – «звірили годинники» з представниками відділу підтримки Керівного комітету Ініціативи, Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» (Facebook, 30 жовтня 2018), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/posts/325984764650310>.

³³ Окша, інтерв'ю.

³⁴ Там само.

³⁵ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 р. № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

³⁶ Ключар, інтерв'ю.

IV. Зобов'язання

Усі уряди-учасники ПВУ розробляють плани дій ПВУ, які містять конкретні зобов'язання та охоплюють дворічний період. Уряди починають свої плани дій ПВУ з викладу наявних заходів, які стосуються відкритого урядування, зокрема конкретних стратегій та поточних програм.

Зобов'язання повинні відповідати унікальним обставинам та викликам кожної країни/спільноти. Зобов'язання ПВУ також мають стосуватися цінностей ПВУ, які викладені у Статуті ПВУ та Декларації відкритого урядування, яка підписана всіма країнами-учасницями ПВУ¹. З індикаторами та методами, застосованими у дослідженні МНЗ, також можна ознайомитися у Посібнику процедур МНЗ². Резюме ключових індикаторів оцінки МНЗ наведено далі:

- **Можливість перевірки:**
 - Недостатньо конкретно для перевірки: Згідно з текстом зобов'язання, чи бракує визначеним цілям та запропонованим заходам чіткості та конкретності для об'єктивної перевірки їх виконання у подальшому процесі оцінки?
 - Достатньо конкретно для перевірки: Згідно з текстом зобов'язання, чи визначені цілі та запропоновані заходи достатньо чіткі та конкретні для об'єктивної перевірки їх виконання у подальшому процесі оцінки?
- **Зв'язок із цінностями ПВУ:** Ця змінна оцінює зв'язок зобов'язання із цінностями ПВУ. З огляду на ретельне прочитання тексту зобов'язання у такий спосіб, як воно заявлене у плані дій, для визначення релевантності керуються такими питаннями:
 - Доступ до інформації: Чи розкриє уряд більше інформації або чи покращить він якість інформації, вже відкритої для громадськості?
 - Участь громадськості: Чи уряд створить або покращить можливості або спроможності громадськості для інформування або впливу на прийняття рішень?
 - Підзвітність влади: Чи уряд створить або покращить можливості притягнення посадових осіб до відповідальності за їхні дії?
 - Технології та інновації для прозорості та підзвітності: Чи технологічні інновації будуть використані у відповідності до трьох інших цінностей ПВУ, щоб посилити прозорість або підзвітність?
- **Потенційний вплив:** Ця змінна оцінює *потенційний* вплив зобов'язання, якщо воно буде виконане, як зазначено у тексті. Дослідник МНЗ користується текстом плану дій для того, щоб:
 - визначити соціальну, економічну, політичну чи екологічну проблему;
 - встановити статус-кво на початку плану дій та
 - оцінити те, якою мірою зобов'язання за умови його виконання можуть вплинути на продуктивність та вирішення проблеми.
- **Ступінь виконання:** Ця змінна оцінює виконання та прогрес зобов'язання. Ця змінна оцінюється наприкінці циклу плану дій, у *звіті виконання МНЗ*.
- **Чи відкрило це уряд?:** Ця змінна прагне вийти за межі вимірювання матеріальних і нематеріальних результатів і виявити, як урядова практика змінилася внаслідок виконання певного зобов'язання у сферах, пов'язаних із цінностями ПВУ. Ця змінна оцінюється наприкінці циклу плану дій, у *звіті виконання МНЗ*.

Завдяки чому зобов'язання стає зірковим?

Потенційно зіркове зобов'язання має більший потенціал бути амбітним та втіленим. Якісне зобов'язання – це таке, яке чітко описує:

1. **Проблема:** У чому полягає економічна, соціальна, політична чи екологічна проблема? А не описує адміністративне питання чи інструмент (тобто «недоречне виділення коштів на соціальну допомогу» – це краще, ніж «брак веб-сайту»).
2. **Статус-кво:** Який статус-кво певної публічної політики на початку плану дій (наприклад, «на цей момент 26% скарг на корупцію у судах не розглянуті»)?
3. **Зміни:** Замість наведення проміжних результатів, які бажані зміни у поведінці очікуються внаслідок виконання певного зобов'язання (до прикладу, «вдвічі збільшити

частку відповідей на інформаційні запити» – це більш вагома мета, ніж «опублікувати протокол відповіді»)?

Зіркові зобов'язання

Один з індикаторів – «зіркове зобов'язання» (★) – заслуговує на детальніше пояснення, адже воно становить особливий інтерес для читачів та заохочує змагання за перебування серед лідерів країн-учасниць та спільнот-учасниць ПВУ. Зіркові зобов'язання вважаються зразковими зобов'язаннями ПВУ. Для того, щоб отримати зірку, зобов'язання повинне відповідати кільком критеріям:

- Потенційна зірка: задум зобов'язання має бути достатньо **конкретним** для перевірки, бути **пов'язаним** із цінностями ПВУ та мати потенційний **трансформаційний вплив**.
- Уряд має досягти значного прогресу у виконанні такого зобов'язання під час реалізації плану дій, тобто здобути оцінку **значного** або **повного** виконання

Ця змінна оцінюється наприкінці циклу плану дій, у *звіті виконання МНЗ*.

Загальний огляд зобов'язань

Четвертий план дій України продовжує декілька важливих ініціатив з попередніх планів дій, включно з прозорістю видобувних та будівельних секторів (EITI та CoST), подальшим розвитком системи публічних закупівель (ProZorro та DoZorro), реєстром бенефіціарних власників та моніторингом забруднення довкілля. Ба більше, четвертий план має зобов'язання, чітко пов'язані з Цілями Сталого Розвитку. Зважаючи на значний обсяг міжнародної фінансової допомоги Україні, яку адмініструє український уряд, цей план дій містить зобов'язання, яке має на меті збільшити прозорість витрат цих коштів. Інше нове зобов'язання націлене розробити інтерактивну карту замінованих територій на Сході України, що є дуже доречним через крихку безпекову ситуацію.

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance (OGP, червень 2012) (оновлено у березні 2014 та квітні 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² IRM Procedures Manual (OGP, 16 листопада 2015), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

1. Запровадити стандарти CoST

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Впровадження міжнародних стандартів з розкриття інформації Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва (CoST) на базі Мінінфраструктури та оприлюднення розкритої інформації на публічному порталі інфраструктурних даних

У вільному доступі на порталі електронної системи публічних закупівель “Prozorro” розміщується інформація про проведення та результати тендерів на закупівлю в рамках окремих етапів/елементів інфраструктурного проекту. Проте потребує відкриття інформація про планування, безпосереднє виконання робіт та контроль якості, що дасть змогу спростити процес проведення моніторингу реалізації інфраструктурних проектів.

Публічний портал інфраструктурних даних повинен об'єднати всю необхідну інформацію в один набір даних, зручний для проведення аналізу та отримання інформації про інфраструктурний проект.

Портал буде побудовано на основі міжнародного стандарту даних в інфраструктурі CoST IDS — Infrastructure Data Standart та стандарту OCDS. Стандарт CoST IDS передбачає, що моніторинг інфраструктурного проекту проводиться на всіх етапах його реалізації — від прийняття рішення про реалізацію проекту та планування до закінчення гарантійного строку. Стандарт передбачає об'єднання інформації за всіма контрактами, з яких складається інфраструктурний проект, у рамках одного набору даних.

Кроки:

1. Оприлюднення даних на публічному порталі інфраструктурних даних
2. Поширення стандартів розкриття інформації на нові інфраструктурні проекти (крім доріг)
3. Інституціалізація стандартів розкриття інформації щодо інфраструктурних проектів

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: липень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 1. Запровадити стандарти CoST | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Це зобов'язання ґрунтується на попередньому плані дій, у межах якого відбувся значний прогрес у підвищенні прозорості у сфері інфраструктури² шляхом запровадження стандартів щодо даних³, інтеграції порталу та вимог щодо обов'язкової публікації відкритих даних про будівництво та ремонт доріг державного значення⁴. Втім, окрім Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодору)⁵, інші державні інфраструктурні компанії не взяли на себе зобов'язання щодо повного розкриття даних щодо усіх їхніх проектів. Це зобов'язання має на меті вдосконалити формат публікації даних, оприлюднити дані про нові інфраструктурні проекти та масштабувати й інституціалізувати стандарти відкриття даних.

Текст зобов'язання чітко окреслює стандарти розкриття даних, які мають бути оприлюднені, їхню кількість та нормативно-правові акти, до яких мають бути внесені зміни.

Інституціалізація має бути забезпечена внесенням змін до урядової постанови № 835 про

обов'язкові набори відкритих даних⁶. Портал даних про інфраструктурні об'єкти вже існує, однак це зобов'язання має поєднати усю необхідну інформацію в один стандартизований набір даних, який спростить аналіз даних про інфраструктурні проекти⁷, і тому це стосується цінностей ПВУ щодо доступу до інформації, а також – щодо технологій та інновацій.

Оновлений портал може стати важливим інструментом громадянського моніторингу інфраструктурних проектів. Міністерство інфраструктури (Мінінфраструктури) очікує, що виконання цього зобов'язання збільшить прозорість використання публічних коштів на розвиток інфраструктури, підвищить обізнаність громадськості щодо інфраструктурних проектів та допоможе визначити і запобігти неефективному управлінню та корупційним ризикам⁸. В інтерв'ю експерт проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS) висловив сподівання, що портал міститиме аналітичний модуль для менш досвідчених користувачів, який автоматично відображатиме та візуалізуватиме дані про закупівлі, заплановані та витрачені кошти⁹. Ба більше, за словами представника TAPAS, оновлений портал уможливить поєднання інформації про використання публічних коштів, розміщеної на порталах CoST, ProZorro та E-data, і так з'єднає дані про закупівлі, витрати та виконання проектів¹⁰. Загалом, це зобов'язання може запровадити важливі оновлення до наявного порталу про інфраструктуру та до стандартів публікації даних. Воно також обіцяє розширити сферу розкриття даних на нові інфраструктурні проекти, що може поліпшити прозорість великих публічних проектів, вразливих до корупційних ризиків. Тому потенційний вплив цього зобов'язання є помірним.

Наступні кроки

Це зобов'язання має бути одним із пріоритетних для уряду України, оскільки воно може розвинути прозорість інфраструктури. Щоб відобразити ці прагнення, уряд може визначити амбітніші цілі у п'ятому плані дій. Зокрема,

- стандарти CoST можуть бути поширені на більшу кількість інфраструктурних проектів. Наслідуючи приклад успішних пілотних проектів, уряд може розглянути можливість повного розкриття даних про усі проекти, до виконання яких залучені державні підприємства. Це можуть бути Національна енергетична компанія «Укренерго» (Укренерго), Комунальна корпорація «Київавтодор», обласні державні адміністрації, Укрзалізниця та порти.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Портал CoST: прозора інфраструктура (CoST Україна, дата доступу: грудень 2019), <http://portal.costukraine.org/>.

³ Наталія Форсюк (CoST Україна), інтерв'ю дослідника МНЗ, 7 березня 2019 року.

⁴ Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Постанова № 1100, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 20 грудня 2017 року), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-polozhen>.

⁵ Про нас (Укравтодор, 20 червня 2016 року), http://ukravtodor.gov.ua/ukravtodor/pro_nas.html.

⁶ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Постанова № 835, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 21 жовтня 2015 року), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248573101>.

⁷ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁸ Олександр Пашко (Мінінфраструктури), листування з дослідником МНЗ, 5 березня 2019 року.

⁹ Павло Радченко (TAPAS), інтерв'ю дослідника МНЗ, 27 лютого 2019 року.

¹⁰ Катерина Оніліюгу (TAPAS), інтерв'ю дослідника МНЗ, 27 лютого 2019 року.

2. Запровадити електронну систему продажу арештованого майна

Текст зобов'язання відповідно до плану:¹ Впровадження відкритих стандартів роботи системи електронних торгів з реалізації арештованого майна

Відсутність конкуренції на ринку реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів є передумовою для появи корупційних ризиків, а також унеможлиблює здійснення громадського контролю.

Мін'юстом, Мінекономрозвитку, державним підприємством “СЕТАМ” та урядово-громадською ініціативою “Разом проти корупції” підписано Меморандум (“дорожню карту”) про співпрацю у сфері реалізації арештованого майна, спрямований на забезпечення прозорих конкурентних і сприятливих умов для реалізації майна, арештованого під час здійснення примусового виконання рішення..

Наказом Мін'юсту від 18 червня 2018 р. № 1859/5 внесено зміни до Порядку реалізації арештованого майна, якими закріплена можливість та регламентована процедура залучення суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та фізичних осіб — підприємців до використання електронного ресурсу, що є складовою частиною системи електронних торгів, на підставі агентських та партнерських договорів. Крім того, закріплено процедуру взаємодії електронних майданчиків шляхом відкриття інтерфейсу прикладного програмування (API), що підтверджує створення конкурентних умов для організації та проведення електронних торгів з продажу майна в межах виконавчого провадження.

Підключення незалежних майданчиків дасть змогу проводити електронні торги з реалізації арештованого майна суб'єктами господарювання незалежно від форми власності та фізичними особами — підприємцями, а підключення державного підприємства “СЕТАМ” як оператора до електронної торгової системи “Прозорро. Продажі” дасть можливість здійснювати реалізацію об'єктів малої приватизації та майна банків, що ліквідуються.

Кроки:

1. Організація та проведення моніторингу, оцінки роботи “партнерського договору”, оновленого Порядку реалізації арештованого майна
2. Удосконалення Порядку реалізації арештованого майна за результатами моніторингу та оцінки
3. Підготовка технічного завдання для удосконалення системи електронних торгів з реалізації арештованого майна, проведення відповідної тендерної закупівлі
4. Удосконалення системи електронних торгів з реалізації арештованого майна
5. Розподіл функцій адміністратора центральної бази даних системи електронних торгів з реалізації арештованого майна та організатора торгів, її передача відповідному адміністраторові

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: травень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 2. Запровадити електронну систему продажу | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Це зобов'язання націлене забезпечити прозору та конкурентну систему продажу арештованого у судовому порядку майна². Громадянське суспільство розкритикувало чинну Систему електронних торгів арештованим майном (СЕТАМ) через те, що ця платформа є монополістом³. У вересні 2016 року Антимонопольний комітет України (АМКУ) рекомендував уряду внести зміни до постанов, які створили монополію з продажу арештованого майна⁴, та дозволити іншим платформам також реалізувати це майно⁵.

Це зобов'язання вимагає оновити процедури та покращити систему СЕТАМ завдяки додатковим адміністративним функціям. Кожен захід має індикатор та є достатньо конкретним для перевірки. Однак, незрозуміло, яким чином СЕТАМ буде пов'язаний із новоствореною ProZorro.Sale – електронною системою, призначеною для продажу державної власності. Це зобов'язання явно пов'язане із цінностями ПВУ доступу до інформації, а його цифрова реалізація стосується технологій та інновацій.

Згідно з представником СЕТАМ, хоча онлайн-платформа вже виконує всі необхідні функції для продажу арештованого майна на онлайн-торгах⁶, використовує технологію блокчейн, надає рівні можливості та інформацію усім учасникам торгів, а також забезпечує 24-годинний доступ до інформації про торги, є що покращувати. Якщо надати незалежним платформам право проводити онлайн-торги, зросте рівень конкуренції⁷; цьому ж може сприяти розділення різних функцій цілого процесу, таких як зберігання, транспортування та продаж⁸. Однак, незрозуміло, яким чином це зобов'язання прагне змінити продаж арештованого майна та як це відрізнятиметься від того, що вже виконує ProZorro.Sale. Тому потенційний вплив цього зобов'язання складно оцінити вище за «незначний».

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує переформулювати це зобов'язання у наступному плані дій таким чином, щоб воно чіткіше визначило заплановані зміни та очікувані результати, яких заплановано досягти шляхом проведення зазначених заходів.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ ДП СЕТИВ, підозрювану у монополізації ринку торгівлі арештованим майном, уникає санкцій, а довіра до неї падає (Новини корупції, УСБН Тернопіль, дата доступу: грудень 2019), <https://ternopil.ukraines.news/dp-setiv-pidozryvanu-u-monopolizaci%D1%97-rinku-torgivli-areshtovanim-majnom-unikaye-sankcij-a-dovira-do-ne%D1%97-padaye/>.

⁴ Деякі питання реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів, Розпорядження № 212-р (Верховна Рада України, 11 березня 2015 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212-2015-%D1%80>; Про реалізацію арештованого майна шляхом проведення електронних торгів, Наказ № 2710/5 (Верховна Рада України, 22 грудня 2015 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1620-15/page>.

⁵ Звіт за результатами дослідження ринку реалізації арештованого майна шляхом проведення електронних торгів (Антимонопольний комітет України, 20 вересня 2016 року), <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=129945&schema=main>.

⁶ Микола Писанчин (СЕТАМ), листування з дослідником МНЗ, 1 квітня 2019 року.

⁷ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

⁸ Катерина Риженко (ТІ Україна), інтерв'ю дослідника МНЗ, 28 лютого 2019 року.

3. Забезпечити прозорість продажу публічних активів

Текст зобов'язання відповідно до плану:¹ Забезпечення відкритості та прозорості реалізації та продажу публічних активів та майна

На даний час у сфері реалізації об'єктів публічних активів та майна існують такі проблеми:

відсутність єдиної прозорої та ефективної системи реалізації публічних активів та майна, здійснення продажу публічних активів та майна значною кількістю організаторів торгів, кожен з яких функціонує за власними правилами;

накопичення значної кількості неліквідного та непрофільного майна у державному секторі, на утримання якого витрачаються значні суми державних коштів, а державні підприємства позбавлені можливості оновлювати власні технічні ресурси;

відсутність в організаторів торгів технічних та професійних можливостей для забезпечення ефективного проведення електронних торгів та максимізації надходжень від реалізації публічних активів та майна (як результат, відсутність довіри суспільства та інвесторів до прозорості, чесності та ефективності процесу такої реалізації);

неефективність існуючого процесу реалізації публічних активів та майна, зокрема асиметрія інформації, технічні проблеми доступу до торгів, нерівність доступу до конкретних торгів, у яких переважно беруть участь лише клієнти конкретного організатора торгів;

повільність процесів, пов'язаних з реалізацією публічних активів та майна, що обумовлена сильною інституціональною пам'яттю учасників ринку та супротивом існуючої системи розширенню переліку учасників та збільшенню кількості торгів;

обмеження доступу до торгів з реалізації публічних активів та майна іноземних інвесторів та ресурсів для розвитку національної економіки;

відсутність ефективного контролю та моніторингу за результатами торгів, що призводить до відсутності релевантних аналітичних матеріалів щодо їх ефективності.

Розв'язанню проблем сприятиме запровадження прозорої процедури реалізації майна державних підприємств, об'єктів малої приватизації, прав оренди державного майна.

Кроки:

1. Впровадження електронних аукціонів з реалізації непрофільного майна державних підприємств
2. Впровадження електронних аукціонів з реалізації прав оренди державного майна (пілотний проект)
3. Впровадження електронних аукціонів з реалізації прав оренди державного майна суб'єктами ринку державних продажів

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 3. Забезпечити прозорість | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Україна має багато державних підприємств, які були приватизовані непрозоро². Уряд визнав низку проблем із продажем публічних активів, включно з браком прозорості та ефективної системи їх реалізації³. Це зобов'язання прагне встановити чіткі процедури продажу та оренди публічних активів і майна на єдиній онлайн-платформі. Зобов'язання містить конкретні індикатори кожного заходу, зокрема – прийняття розпоряджень та подання законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна». Однак, другий і третій кроки стосуються суттєвого поступу поза межами зобов'язання, а подання законопроекту до парламенту не гарантує ані його ухвалення, ані втілення.

Виконання цього зобов'язання розпочалося до моменту ухвалення плану дій ПВУ:

- 18 січня 2018 року Верховна Рада ухвалила закон № 2269-VIII⁴, який зобов'язав продавати публічні активи і майно на електронних платформах.
- 10 травня 2018 року Кабінет Міністрів ухвалив постанову № 432, яка запровадила процедури проведення електронних торгів із продажу публічних активів⁵.
- З березня 2017 до грудня 2018 року ProZorro.Продажі запровадила низку регламентів для електронної системи торгів для проведення публічних торгів (аукціонів) з продажу та оренди майна (активів)⁶.

Відповідно до цього зобов'язання, очікуваними результатами є зменшення корупційних ризиків, спрощення правил та процедур продажу активів та розширення кола потенційних учасників торгів, які у кінцевому результаті мають стати значно конкурентнішими та збільшити бюджетні надходження. Раніше в Україні державне майно продавалося різними установами та організаціями за різними правилами. Бракувало ефективного нагляду та моніторингу продажів. Запуск прозорої системи продажу державної власності, особливо за умов масштабної ініціативи з приватизації в Україні, є значним починанням, яке матиме істотні наслідки для розвитку національної економіки. Це зобов'язання містить запуск онлайн-аукціонів трьох типів: реалізації непрофільного майна державних підприємств, реалізації прав оренди державного майна (пілотний проєкт), реалізації прав оренди державного майна суб'єктами ринку державних продажів.

Це зобов'язання чітко не визначає, як саме ці заходи пов'язані з ProZorro.Продажі – українською електронною системою, розробленою для продажу державної власності. Однак, зважаючи на потенційні переваги централізації проведення усіх торгів та збільшення їх прозорості, потенційний вплив може бути трансформаційним.

Наступні кроки

Беручи до уваги чинний план дій, український контекст та кращі практики, дослідник МНЗ рекомендує уряду:

- співпрацювати із парламентом для виконання третього кроку плану дій. Індикатор виконання третього кроку цього зобов'язання визначає конкретний законопроект, однак подання не гарантує його ухвалення. Кабінет Міністрів не має повноважень зобов'язати Верховну Раду ухвалити такий закон.
- додатково до законодавчих індикаторів визначити індикатори виконання (до прикладу, пілотний онлайн-аукціон з оренди державного майна на онлайн-платформі ProZorro.Продажі) для схожих зобов'язань у майбутніх планах дій. Заходи, виконання яких покладене на Кабінет Міністрів, є так само необхідними, як і нормативно-правові акти, які недостатні самі по собі.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Іван Лахтіонов (ТІ Україна), інтерв'ю дослідника МНЗ, 5 березня 2019 року.

³ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁴ Про приватизацію державного і комунального майна, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 12, ст.68 (Верховна Рада України, 2019), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>.

⁵ Про затвердження Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації. Постанова № 432, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 10 травня 2018), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-elektronnih-aukcioniv-dlya-prodazhu-obyektiv-maloyi-privatizaciyi>.

⁶ Інформація для майданчиків (ProZorro.Продажі, дата доступу: грудень 2019), <https://prozorro.sale/majdanchikam>; Регламент роботи електронної торгової системи щодо проведення публічних торгів (аукціонів) з продажу/оренди майна (активів) (дата доступу: грудень 2019), <https://docs.google.com/document/d/1iQ4ITWf3XLeNQZXZMj2fKqh6ADs9bHhqKCIB-HmdfyE/edit>.

4. Підвищити прозорість та підзвітність публічних закупівель

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Підвищення прозорості та ефективності державного контролю у сфері публічних закупівель

Запровадження з 2016 року обов'язкового використання електронної системи публічних закупівель "Prozorro" сприяло підвищенню рівня прозорості процесу закупівель, ефективності їх проведення та залученню нових потенційних учасників процедур закупівель.

Водночас залишаються невирішеними ряд проблемних питань, які негативно впливають на результати функціонування системи публічних закупівель в цілому, зокрема:

- низький рівень професіоналізму осіб, відповідальних за проведення процедур закупівель, що призводить до неякісного та необ'єктивного вибору переможця торгів і, як наслідок, до неефективного витрачання коштів;
- порушення замовниками вимог законодавства під час проведення процедур закупівлі;
- суб'єктивність та непрозорість прийняття рішень в процесі проведення контрольних заходів органами, уповноваженими на здійснення контролю у сфері публічних закупівель.

Завдяки високому рівню прозорості процесу здійснення закупівель, що проводяться через електронну систему публічних закупівель "Prozorro", громадськість у рамках здійснення громадського контролю, передбаченого статтею 9 Закону України "Про публічні закупівлі", отримала можливість самостійно виявляти процедури закупівель, що можуть мати ознаки порушення вимог законодавства. На даний час в електронній системі закупівель відсутня можливість для зручності повідомлення контролюючим та правоохоронним органам про такі випадки. Відсутня також консолідована інформація щодо реагування контролюючих та правоохоронних органів на відповідні звернення громадськості.

Крім того, в електронній системі публічних закупівель "Prozorro" відсутня інформація про здійснення оплати за договорами про закупівлю, що не дає змоги здійснювати якісний контроль за ефективністю та доброчесністю виконання таких договорів.

Кроки:

1. Розроблення інтерфейсу прикладного програмування (API) інтеграції електронної системи публічних закупівель "ProZorro" із зовнішніми ресурсами
2. Розроблення статистичного публічного модуля
3. Здійснення інтеграції електронної системи публічних закупівель "ProZorro" із системами Мінфіну та Казначейства

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Недзвичайно |
| 4. Підвищити прозорість та підзвітність публічних закупівель | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Створена 2016 року, публічна система е-закупівель ProZorro² суттєво посилила прозорість у сфері закупівель. Втім, згідно з урядом, система все ще потребує вдосконалень, таких як інтеграція функцій контролю та правозастосування³, механізм громадських запитів щодо проведення розслідувань та інформування про актуальний стан виплат відповідно до угод про закупівлі. Без цих складових органи контролю та правоохоронні органи не можуть належним чином контролювати публічні закупівлі, і тому ці функції підзвітності залишаються за громадським моніторингом⁴. Однак, під час моніторингу інформації на ProZorro громадські організації часто стикаються з бюрократичними перепонами. Як вважає експерт проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS), органи влади часто сприймають моніторинг та зворотній зв'язок від громадянського суспільства як неофіційний⁵. Офіційні запити мають бути надіслані у паперовому вигляді звичайною поштою, що складніше та більш часозатратно⁶. Представниця Міністерства економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку) зазначила, що обміну даними між установами публічних закупівель, фінансів та казначейства перешкождала нестача відповідного нормативно-правового акту⁷.

Це зобов'язання має на меті вирішити ці питання завдяки інтеграції системи публічних е-закупівель ProZorro із системами Міністерства фінансів (Мінфіну) та Казначейства, і таким чином уможливити офіційний нагляд публічних закупівель. Це зобов'язання також націлене створити публічний статистичний модуль, який упорядкує та відобразить дані про громадський зворотній зв'язок. Заплановані вдосконалень стосуються усіх чотирьох цінностей ПВУ. Згідно з позицією уряду⁸, громадські організації матимуть змогу повідомляти онлайн про будь-які помічені порушення у ProZorro до органів контролю та правоохоронних органів, оплати за угодами закупівель будуть прозорими, а автоматичний обмін інформацією дозволить вчасно визначати та запобігати зловживанням процедурами закупівель. Експерти від громадянського суспільства додали, що е-звернення матимуть офіційний статус, і завдяки цьому – матимуть більшу вагу у впливі на органи контролю⁹, що сприятиме швидшому реагуванню органів влади на виявлені порушення¹⁰.

До початку цього плану дій уряд досяг значного прогресу у сфері відкритих публічних закупівель завдяки активації механізму зворотнього зв'язку від громадськості DoZorro¹¹, використовуючи який, будь-хто може надати коментар державному замовнику, виконавцю або правоохоронному органу щодо певної закупівлі. Ба більше, Трансперенсі Інтернешнл Україна запустила програмне забезпечення DoZorro із використанням штучного інтелекту (ШІ), яке уможливорює автоматичний пошук порушень у публічних закупівлях із використанням алгоритмів машинного навчання¹². Це досягнення стало знаменитим проривом у відкритті уряду в Україні¹³. Втім, органи влади все ще сприймали зворотній зв'язок на DoZorro як неофіційний. Тому це зобов'язання може запровадити більш офіційний канал громадського моніторингу та підвищити підзвітність публічних закупівель. Зважаючи на значні зусилля у цій царині до початку плану дій, чинне зобов'язання відображає помірне вдосконалення до чинного статусу-кво.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує партнерам із виконання зобов'язань таке:

- Залучені сторони, які втілюють це зобов'язання, мають забезпечити необхідне фінансування ІТ-розробки та запровадити необхідне законодавче підґрунтя, яке би зобов'язувало органи контролю та правоохоронні органи реагувати на громадські е-звернення. Поза цим, технічна сторона розробки API виглядає здійсненою.
- Партнери мають дізнатися думку кінцевих користувачів щодо змістовного наповнення та зовнішнього вигляду публічного статистичного модуля. Це зробить майбутній статистичний модуль кориснішим та зручнішим для користувачів.
- Кабінету Міністрів рекомендовано супроводжувати переговорний процес між Мінекономіки, Мінфіном та Казначейством, щоб забезпечити ухвалення необхідних нормативних документів та інтегрувати системи закупівель, фінансів та казначейства.

У наступному плані дій дослідник МНЗ рекомендує продовжити це зобов'язання шляхом інтеграції цифрових систем інших державних установ, щоб забезпечити найвищу прозорість фінансових потоків.

-
- ¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.
- ² ProZorro (дата доступу: грудень 2019), <https://prozorro.gov.ua/>.
- ³ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.
- ⁴ Тетяна Лісовська (ТАРАС), інтерв'ю дослідника МНЗ, 27 лютого 2019 року.
- ⁵ Там само.
- ⁶ Іван Лахтіонов (ТІ Україна), інтерв'ю дослідника МНЗ, 5 березня 2019 року.
- ⁷ Ольга Лебедева (Мінекономрозвитку), листування з дослідником МНЗ, 7 березня 2019 року.
- ⁸ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).
- ⁹ Лісовська, інтерв'ю.
- ¹⁰ Лахтіонов, інтерв'ю.
- ¹¹ DoZorro, Громадський контроль держзакупівель (дата доступу: грудень 2019), <https://dozorro.org/>.
- ¹² Алгоритми «зради»: як штучний інтелект DoZorro знаходитиме порушення в ProZorro (Трансперенсі Інтернешна Україна, 2 листопада 2018), <https://ti-ukraine.org/news/algorytmy-zrady-yak-shtuchnyj-intelekt-dozorro-znahodytyme-porushennya-v-prozorro/>.
- ¹³ Ukraine: Empowering Citizen Watchdogs (Citizengage, 27 грудня 2018), https://www.ogpstories.org/impact_story/ukraine-empowering-citizen-watchdogs/?fbclid=IwAR1o6R6VIDsCy5zbfRK2Z1kUrxYZrI_SVLB4i5ijhGRsHXmTblydNwNDw_w.

5. Підвищити обізнаність громадськості про публічні фінанси та проекти

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення інформування громадськості у доступній формі про публічні фінанси, а також проекти

економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями

Реалізація принципів прозорості та відкритості в бюджетному процесі передбачає наявність дієвої системи ключових показників ефективності та механізму інформування громадськості з питань складення, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також здійснення контролю за їх виконанням шляхом публікації документів та інформації, пов'язаних із формуванням бюджету, його затвердженням, виконанням та показниками ефективності управління.

Крім того, в Україні за підтримки міжнародних організацій реалізуються проекти, які не завжди відповідають потребам держави та напрямам реформ. У зв'язку з цим постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 70 “Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” передбачено проведення моніторингу реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Водночас належне забезпечення цього процесу потребує використання інформаційних технологій, надання доступу до відповідних відомостей як органам виконавчої влади, так і громадянам.

Кроки:

1. Створення інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”: модуль “Бюджет для громадян”
2. Введення в дослідну експлуатацію модуля “Бюджет для громадян”
3. Підготовка функціональних вимог до підсистеми “Реєстр проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями”
4. Розроблення програмного забезпечення підсистеми “Реєстр проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” та введення його в дослідну експлуатацію
5. Доопрацювання та введення у промислову експлуатацію підсистеми “Реєстр проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями”

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: вересень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|-------------------|-----------|---------|--|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 5. Підвищити обізнаність громадськості про публічні фінанси та проекти | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Наразі український уряд розкриває тільки частину інформації про бюджет, що відображено в International Budget Partnership's 2017 Open Budget Survey, аз яким Україна отримала 54 зі 100 балів². Тільки деякі розпорядники публічних коштів публікують детальні фінансові дані, через що складно визначити неефективність використання публічних коштів³. Окрім того, з точки зору экс-посадовця Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), іноземне фінансування, яке адмініструє уряд, дуже вразливе до корупції⁴.

Перший крок цього зобов'язання – створення інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: модуль «Бюджет для громадян» був зроблений 2018 року у межах минулого плану дій⁵, хоча представник державної установи «Відкриті публічні фінанси» (ВПФ) повідомив, що то була лише тестова версія модулю «Бюджет для громадян»⁶. Цей модуль представляє державний бюджет у різноманітних вимірах, таких як класифікація за видом витрат.

Це зобов'язання також має на меті поінформувати громадськість про проекти розвитку в Україні шляхом оприлюднення «Реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» (Реєстру). Уряд запустив подібний веб-сайт Open Aid Ukraine 2015 року (наразі – ProAID Ukraine)⁷ з деякою інформацією⁸, однак у 2017 році Мінекономрозвитку призупинило роботу цього веб-сайту під час численних розслідувань можливої корупції щодо міжнародної допомоги⁹. Хоча програмне забезпечення веб-сайту було розроблене та знаходилося у державній власності, Мінекономрозвитку не перезапускав цей веб-сайт до початку цього плану дій, хоча Міністерство фінансів (Мінфін) у 2018 році опублікувало звіт про проекти, які отримують міжнародне фінансування у форматі pdf¹⁰.

Уряд очікує, що в цілому це зобов'язання забезпечить розкриття аналітичних даних, уможливить зворотній зв'язок та обговорення використання публічних коштів – у форматі, зручному для користувача¹¹, та забезпечить публічний доступ до даних про бюджет для подальшого моніторингу¹². Реєстр потенційно може збільшити прозорість понад 34 проектів вартістю 2,4 мільярди доларів США (5,3 мільярди євро)¹³. Згідно з позицією ВПФ, інтерактивні набори даних реєстру уможливають моніторинг владою та громадянами проектів розвитку з міжнародним фінансуванням¹⁴. Однак, текст зобов'язання не конкретизує, ані наскільки детально будуть розкриті дані, ані які механізми зворотнього зв'язку будуть запроваджені та втілені. Текст також не пояснює, як державні проекти з міжнародним фінансуванням будуть оприлюднені та наскільки детальними будуть публічно доступні дані. Тому загальний потенціал впливу вважається помірним.

Наступні кроки

Дослідник МНЗ рекомендує уряду вжити таких заходів:

- Конкретизувати та закріпити вимоги до розкриття запланованих даних у нормативно-правових актах, технічних документах та, власне, у програмному забезпеченні. Це має забезпечити максимальний вплив цього зобов'язання на публічну політику.
- Порівняти запланований бюджет з реальними бюджетними видатками. Завдяки такій підвищеній фінансовій прозорості Україна може покращити свій рейтинг в Open Budget Survey.
- Запровадити та застосувати механізми підзвітності з метою забезпечити те, що розпорядники публічних коштів нададуть усю необхідну інформацію для запланованої інформаційно-аналітичної системи.

Щодо п'ятого плану дій, дослідник МНЗ рекомендує запровадити механізми посилення громадянської участі у бюджетному плануванні. Зокрема, це може бути у вигляді консультацій щодо державного бюджету та обов'язкового до виконання е-голосування за проекти всеукраїнського бюджету участі. Залучення громадськості виконає Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки¹⁵ та може покращити рейтинг України в Open Budget Survey.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

-
- ² Ukraine, Open Budget Survey 2017 (International Budget Partnership, 29 січня 2018), <https://www.internationalbudget.org/summaries/ukraine-2017/>.
- ³ Володимир Тарнай (Ейдос), інтерв'ю дослідника МНЗ, 27 лютого 2019 року.
- ⁴ Viola Gienger, Anti-Corruption Reformer Ready for Round Two (Atlantic Council, 3 грудня 2018), <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/anti-corruption-reformer-ready-for-round-two>.
- ⁵ У Мінфіні презентували проект відкритих даних «Бюджет для громадян» (Укрінформ, 17 вересня 2018), <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2539616-u-minfini-prezentovali-proekt-vidkritih-danih-budzet-dla-gromadan.html>.
- ⁶ Олександр Комареус (ВГФ), листування з дослідником МНЗ, 7 березня 2019 року.
- ⁷ Open Aid (2019), <http://openaid.gov.ua/>.
- ⁸ Тарнай, інтерв'ю.
- ⁹ Gienger.
- ¹⁰ Інформація про публічні кошти та проекти соціально-економічного розвитку України, підтримані міжнародними фінансовими організаціями (Міністерство фінансів України, дата доступу: квітень 2019, посилання недоступне: грудень 2019), https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/850_1174343657.pdf.
- ¹¹ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.
- ¹² Комареус, листування.
- ¹³ Концепція щодо підвищення ефективності впровадження спільних з МФО проектів (Міністерство фінансів України) https://mof.gov.ua/storage/files/Kontseptsiya_shchodo_pidvishchennya_efektyvnosti_vprovadzhennya_spilnykh_z_MFO_pr_oektiv.docx.
- ¹⁴ Комареус, листування.
- ¹⁵ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Розпорядження № 142-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 8 лютого 2017), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>.

6. Запровадити електронні конкурси для фінансування проєктів НУО

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Впровадження електронних процедур проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)

Відповідно до пункту 6 Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049, конкурсні пропозиції подаються організаторові конкурсу в друкованій формі, що призводить до певних незручностей для інститутів громадянського суспільства та членів конкурсних комісій. Крім того, необхідно підвищити рівень прозорості проведення відповідних конкурсів.

Кроки:

1. Проведення консультацій з громадськістю щодо механізму впровадження електронної процедури проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)
2. Внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049
3. Визначення вимог до онлайн-платформи для проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)
4. Розроблення онлайн-платформи для проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)
5. Введення в дослідну експлуатацію онлайн-платформи для проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)
6. Введення в експлуатацію онлайн-платформи для проведення конкурсів з надання фінансової підтримки для виконання (реалізації) інститутами громадянського суспільства програм (проєктів, заходів)

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 6. Запровадити електронні конкурси для фінансування проєктів НУО | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

На сьогоднішній день в Україні заявки на фінансування проєктів НУО можливо подати або у паперовому, або в електронному вигляді², що ускладнює подання заявок від НУО поза Києвом та їх обробку відбірковими комісіями³. В інтерв'ю експерт із партнерського проєкту «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) також зауважив

нестачу довіри до цих конкурсів через їх недостатню прозорість⁴. Без централізованої бази даних усіх заявок та рішень неможливо ефективно відслідковувати результати конкурсів фінансування, особливо між різними органами влади та за різні періоди часу. Щоб вирішити ці проблеми, уряд має на меті запровадити онлайн-платформу для проведення конкурсів із надання фінансової підтримки громадських організацій, проведення консультацій та подання відповідної урядової постанови. Кожен із цих заходів має індикатори, які піддаються перевірці. Онлайн-подання заявок, публікація процедур відбору та консультації у межах цього зобов'язання пов'язані з цінностями ПВУ доступу до інформації, технологій та інновацій та громадянської участі.

Це зобов'язання може допомогти спростити механізм подання пропозицій та збільшити прозорість конкурсів на державне фінансування громадських організацій⁵. Назагал, це зобов'язання є невеликим, але позитивним кроком у напрямку до посилення прозорості державного фінансування проєктів громадянського суспільства.

Наступні кроки

На період втілення дослідник МНЗ рекомендує забезпечити максимальну прозорість конкурсів фінансування. Дослідник МНЗ також рекомендує запровадити механізми підзвітності, такі як процедури роботи апеляційної комісії та публікації її рішень онлайн.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка. Постанова № 1049 (Верховна Рада України, 12 жовтня 2011), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

³ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁴ Сергій Карелін (EGAP), інтерв'ю дослідника МНЗ, 25 лютого 2019 року.

⁵ Андрій Ілюк (Мінмолодьспорт), листування з дослідником МНЗ, 1 березня 2019 року; Мар'яна Полежак (Мінмолодьспорт), листування з дослідником МНЗ, 5 березня 2019 року.

7. Запровадити механізм перевірки кінцевих бенефіціарних власників

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Запровадження механізму верифікації інформації про кінцевих бенефіціарних власників

На сьогодні законодавством передбачено обов'язок юридичних осіб встановлювати свого кінцевого бенефіціарного власника (контролера), регулярно оновлювати і зберігати інформацію про нього та надавати її державному реєстраторові у випадках та обсязі, передбачених законом. Інформація про кінцевих бенефіціарних власників є доступною, але неповною і неструктуровано відображається в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань (далі — Реєстр). Крім того, в Україні відсутній механізм, згідно з яким може проводитися перевірка достовірності інформації, зазначеної в Реєстрі, зокрема не визначено органу державної влади, уповноваженого на проведення таких перевірок, а також підстав для їх проведення.

Мін'юстом, Державним агентством з питань електронного урядування, громадською організацією “Трансперенсі Інтернешнл Україна” та консорціумом “OpenOwnership” підписано 22 травня 2017 р. Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво, в якому визначено спільні дії у напрямі передачі відомостей про бенефіціарну власність з Реєстру до Глобального реєстру бенефіціарних власників.

Кроки:

1. Удосконалення програмного забезпечення Реєстру з метою диференціації інформації про засновника та кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи
2. Підготовка пропозицій щодо механізму перевірки достовірності інформації про бенефіціарних власників, що міститься у Реєстрі

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 7. Запровадити механізм перевірки кінцевих бенефіціарних власників | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Інформація про кінцевих бенефіціарних власників компаній, зареєстрованих в Україні, оприлюднена у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (Реєстрі)². Однак, цей Реєстр має декілька вад, зокрема, неповноту інформації, яка відображена неструктуровано³, нерегулярність оновлень⁴, недостатню та сумнівну інформацію⁵ та відсутність механізму її перевірки. Закон передбачає штрафи за неподання інформації до Реєстру, але на практиці їх застосовують рідко. Крім того, відсутні санкції за подання неправдивої інформації до Реєстру.

Деякі представники громадянського суспільства вважають, що наявні хиби уможливають приховування кінцевих бенефіціарних власників. Як висловилося в інтерв'ю представниця Центру протидії корупції (ЦПК)⁶, деякі українські компанії свідомо приховали своїх справжніх власників⁷. Багато компаній часто подають неточну інформацію про своїх бенефіціарних власників або взагалі її не подають⁸.

Це зобов'язання націлене започаткувати механізм перевірки коректності інформації про бенефіціарну власність шляхом оновлення його програмного забезпечення. Відповідні індикатори виконання достатньо конкретні для перевірки, і оскільки ця ініціатива передбачає точніше онлайн-розкриття даних про зареєстровані організації, вона пов'язана з такими цінностями ПВУ як доступ до інформації, а також – технології та інновації.

Перевірка інформації у Реєстрі триває з п'ятого зобов'язання попереднього плану дій (за 2016-2018 роки). Хоча було досягнуто певного прогресу, включно із ухваленням постанови щодо відповідності світовим стандартам відкритих даних, програмне забезпечення з пошуку та відображення взаємозв'язків між кінцевими бенефіціарними власниками так і не було розроблене⁹. Міністерство юстиції (Мін'юст) очікує, що теперішнє зобов'язання приведе до точної й актуальної інформації про кінцевих бенефіціарних власників в оновленому Реєстрі¹⁰, який допоможе запобігти та протидіяти легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом¹¹. У разі повного виконання це зобов'язання може мати трансформаційний вплив на перевірку коректності інформації про кінцевих бенефіціарних власників компаній, наявних у цьому реєстрі.

Наступні кроки

Експерти з громадянського суспільства радять Мін'юсту запровадити унікальні ідентифікатори для осіб та запровадити обов'язкові щорічні оновлення даних у Реєстрі¹².

Для ефективної перевірки можливо застосувати декілька механізмів перевірки інформації про бенефіціарних власників у Реєстрі. Такими механізмами можуть бути автоматична перевірка за списком ризик-індикаторів, зворотній зв'язок від банків та звіряння з іншими реєстрами. Кабінет Міністрів може підготувати проєкт постанови, у якій можуть бути зазначені конкретні установи та їхні ролі у такій перевірці.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (Портал відкритих даних, 12 грудня 2019), <https://data.gov.ua/dataset/1c7f3815-3259-45e0-bdf1-64dca07ddc10>.

³ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁴ Олексій Орловський, Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ), інтерв'ю дослідника МНЗ, 6 березня 2019 року.

⁵ «Бенефіціар: що ЄДР розповів про бенефіціарів компаній» Фондації Відкритого Суспільства (Ліга.net, дата доступу: грудень 2019) <https://project.liga.net/projects/beneficiar/>.

⁶ Тетяна Шевчук (ЦПК), інтерв'ю дослідника МНЗ, 12 березня 2019 року.

⁷ Там само.

⁸ Дар'я Каленюк, Тетяна Шевчук, Чому в Україні вигідно брехати державі про бенефіціарного власника (Zn.ua, 8 грудня 2018), <https://dt.ua/internal/ivan-ivanov-chi-vse-zh-taki-realni-kontroleri-kompaniy-296445.html>.

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 року № 339, Законодавство України, Верховна Рада України: Офіційний веб-портал (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 травня 2017), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/339-2017-%D0%BF/paran2#n2>.

¹⁰ Олександр Козлов (Мін'юст), листування з дослідником МНЗ, 22 березня 2019 року.

¹¹ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р.

¹² Каленюк, Шевчук.

8. Провести навчання держслужбовців з антикорупційної тематики

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Підвищення рівня знань з антикорупційної політики, стандартів, законодавства осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна — 2020”, затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, основною метою антикорупційної реформи є суттєве зниження рівня корупції в Україні, втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Одним з невідкладних заходів з реалізації антикорупційної реформи є визначення ефективних механізмів запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечення контролю за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Кроки:

1. Розроблення інтерактивного навчального курсу з питань протидії корупції та забезпечення доброчесності для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування
2. Створення електронної системи оцінювання рівня знань антикорупційного законодавства, антикорупційної політики та відповідних стандартів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: жовтень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Незвичайно |
| 8. Провести навчання держслужбовців з антикорупційної тематики | | ✓ | Нечіткий | | | | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Згідно з інформацією Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), чинна практика проведення антикорупційних навчань для держслужбовців в Україні є незадовільною² та призводить до слабких знань чиновників про стандарти доброчесності. Це зобов'язання містить розробку інтерактивного навчального курсу та електронної системи для перевірки знань законів, підзаконних актів та стандартів з питань протидії корупції. Зусилля цієї ініціативи корисні, бо спрямовані на освіту з питань протидії корупції. Однак, вона чітко не пов'язана з цінностями ПВУ, оскільки є внутрішньоурядовим заходом, який напряду не покращує доступ громадськості до інформації, участь громадськості або підзвітність влади.

Загалом, це зобов'язання може спричинити позитивні, хоч і невеликі покращення у сфері протидії корупції в Україні. Воно не несе засадничих змін до чинних урядових підходів до антикорупційного навчання – уряд спільно розробляє навчальну програму з університетом, а згодом проводить декілька офлайн-лекцій та семінарів³. Незрозуміло, як ця навчальна програма

змістовно відрізнятиметься від теперішніх навчальних курсів або чи охопить вона більше держслужбовців. До прикладу, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) повідомило, що у 2017 році воно провело 43 навчання для своїх працівників та 14 навчань для інших чиновників, охопивши понад 1700 держслужбовців⁴. Вже існує масовий відкритий онлайн-курс (МООС) під назвою «Антикорупційні програми органів влади»⁵, спільно розроблений з експертом громадянського суспільства, щоб допомогти держслужбовцям розробити публічні політики з протидії корупції, а громадським активістам – оцінити корупційні ризики. Втім, опитані експерти вважали наявний курс надто загальним⁶, і пройшло його небагато посадовців. Можливо, що задуманий курс покращить професійні компетентності та охопить більше держслужбовців⁷, проте це чітко не зазначено у тексті зобов'язання.

Наступні кроки

Щоб поліпшити ефективність антикорупційного навчання, дослідник МНЗ рекомендує уряду щорічно відстежувати кількість чиновників, які пройшли навчання, проводити регулярні опитування серед держслужбовців щодо користі змісту навчань та відповідно адаптувати навчальну програму.

Хоча це зобов'язання може покращити освіту з питань протидії корупції, дослідник МНЗ рекомендує продовжити цю ініціативу поза межами ПВУ.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Володимир Купрій (НАДС), листування з дослідником МНЗ, 19 березня 2019 року.

³ Там само.

⁴ НАЗК організувало навчання з актуальних питань антикорупційного законодавства для понад 1700 слухачів (Національне агентство з питань запобігання корупції, 11 серпня 2017, дата доступу: квітень 2019, посилання недоступне: грудень 2019), <https://nazk.gov.ua/news/nazk-organizuvalo-navchannya-z-aktualnyh-pytan-antikorupciynogo-zakonodavstva-dlya-ponad-1700>.

⁵ Антикорупційні програми органів влади (Prometheus, 9 грудня 2018), https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:UNDP+GOVANTICOR101+2019_TI/about.

⁶ Максим Ключар (Взаємодія), інтерв'ю дослідника МНЗ, 6 березня 2019 року.

⁷ Купрій, листування; Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

9. Надати громадськості доступ до інформації про стан довкілля

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій вільного доступу громадян до екологічної інформації, яку отримують органи державної влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів

Забезпечення дотримання екологічних прав громадян у частині вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища, екологічні ризики/загрози для безпечної життєдіяльності, екологічну перспективу на сьогодні ускладнюється такими проблемами:

- відсутність сформованої загальнодержавної цифрової геоінформаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування для здійснення їх повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- відсутність єдиного центру акумуляції інформації про стан навколишнього природного середовища;
- недостатньо чіткий розподіл повноважень, низький рівень координації дій та слабка інституційна спроможність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у збиранні, накопиченні та обміні інформацією/даними про стан навколишнього природного середовища;
- наявність значної кількості автономних, неуніфікованих за структурою реєстрів/баз даних, несистематизованої інформації про стан навколишнього природного середовища на паперових носіях, що потребує переведення у цифровий формат та оприлюднення у формі відкритих даних.

Кроки:

1. Формування нормативно-правових засад для забезпечення вільного доступу громадян до екологічної інформації з урахуванням європейських норм і вимог
2. Розроблення та впровадження структурних частин і загальнодержавної автоматизованої системи “Відкрите довкілля” в цілому
3. Модернізація/ реформування державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища, зокрема радіаційного стану

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|-------------------|-----------|---------|--|----------------------|------------|------------|--|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 9. Надати громадськості доступ до інформації про стан довкілля | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | |

Контекст і цілі

Численні проблеми перешкоджають українцям здійснювати своє конституційне право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, ризики для життя та здоров'я. Життєво важлива екологічна інформація або знаходиться у закритому доступі, або потребує оплати для

отримання доступу². За оцінкою екологічної активістки з української Фондації «Відкрите суспільство», фінансування державних екологічних політик становить лише 9% від потрібного фінансування³, і не існує жодної системи збору актуальної екологічної інформації у режимі реального часу, через що опублікована інформація може сягати дворічної давнини.

Це зобов'язання прагне створити законодавчу базу для забезпечення доступу громадян до інформації про довкілля та запровадити всеукраїнську автоматизовану систему «Відкрите довкілля». Воно також спрямоване вдосконалити національну систему моніторингу довкілля. Воно продовжує зобов'язання 10 із третього плану дій, яке мало на меті покращити громадський моніторинг стану довкілля через систему «Відкрите довкілля»⁴. Хоча деякі відчутні результати були отримані протягом періоду третього плану дій, включно із розробкою інтерактивної карти забруднення річок⁵, на час написання підсумкового звіту⁶ система «Відкрите довкілля» не була повністю розроблена. Це зобов'язання також пов'язане із зобов'язанням 10 чинного плану дій, яке вимагає оновити державні реєстри природних ресурсів.

Зважаючи на декілька індикаторів для вимірювання успіху кожного заходу, це зобов'язання є достатньо конкретним для перевірки. Завдяки розкриттю великих обсягів екологічних даних у цифровому вигляді зобов'язання стосується цінностей ПВУ щодо доступу до інформації, а також – технологій та інновацій.

Уряд передбачає низку наслідків цього зобов'язання⁷, зокрема – забезпечення екологічних прав громадян та збільшення участі у прийнятті рішень щодо захисту довкілля. Представниця громадянського суспільства, з якою радилися, також наголосила, що така система інформуватиме громадян щодо вибору місця проживання⁸, надаватиме офіційну екологічну інформацію і може бути використана для зміни місцевої публічної політики – або у суді, щоб змусити органи влади втілювати національну екологічну публічну політику. З урахуванням цього, зобов'язання може значно покращити доступ до інформації про стан довкілля. Однак, із його тексту неочевидно, яка саме екологічна інформація буде оприлюднена у системі «Відкрите довкілля».

Наступні кроки

Протягом виконання цього зобов'язання дослідник МНЗ рекомендує Міністерству енергетики та захисту довкілля України (Мінприроди) щільно співпрацювати із партнерами громадянського суспільства, включно із провідними міжнародними неурядовими організаціями, які займаються захистом довкілля. Дослідник МНЗ також рекомендує Мінприроди переглянути підхід до фінансування, щоб забезпечити сталість системи «Відкрите довкілля».

Це зобов'язання може бути продовжене у наступному плані дій та передбачати, окрім запланованого радіаційного моніторингу, екологічний моніторинг інших забруднювачів.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Леся Шевченко (Відкрите суспільство), інтерв'ю дослідника МНЗ, 7 березня 2019 року.

³ Там само

⁴ Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік. Розпорядження № 244-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 28 березня 2018), <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>.

⁵ «Чиста вода»: презентовано онлайн-карту забрудненості річок в Україні, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 6 липня 2018), <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/chista-voda-prezentovano-onlajn-kartu-zabrudnenosti-richok-v-ukrayini>.

⁶ Хуткий Д. Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, підсумковий звіт за 2016–2018 роки (Open Government Partnership, 2019), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/08/Ukraine_End-of-Term_Report_2016-2018_UKR.pdf.

⁷ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁸ Леся Шевченко (Відкрите суспільство), інтерв'ю дослідника МНЗ, 7 березня 2019 року.

10. Оновити державні реєстри природних ресурсів

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Упорядкування державних реєстрів/баз даних природних ресурсів, підвищення ефективності їх функціонування та використання з метою створення сприятливих умов для провадження господарської діяльності

На сьогодні існує значна кількість несистематизованих матеріалів і даних про природні ресурси, які зберігаються на паперових носіях, потребують інвентаризації, структуризації та переведення у цифровий формат, що ускладнює їх оприлюднення у формі відкритих даних і не дає змоги забезпечити взаємодію та обмін даними між державними екологічними реєстрами та іншими державними інформаційними ресурсами.

Кроки:

1. Інвентаризація державних інформаційних реєстрів природних ресурсів з метою переведення їх у цифровий формат
2. Цифровізація державних інформаційних реєстрів природних ресурсів
3. Оприлюднення державних інформаційних реєстрів природних ресурсів у формі відкритих даних

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|-----------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 10. Оновити державні реєстри природних ресурсів | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Несистематизовані матеріали та дані про природні ресурси в Україні переважно або зберігаються у паперовому вигляді², або недоступні у форматі відкритих даних, що перешкоджає обміну інформацією між державними екологічними реєстрами та іншими державними інформаційними ресурсами. В інтерв'ю представниця громадянського суспільства розповіла, що деякі агропромислові компанії забруднюють річки та землі хімікатами, а інформація про таке забруднення є фрагментарною й обсяг та якість публічно доступних даних про стан довкілля у кожній відповідальній установі невідомі³. Ба більше, співробітник Міністерства енергетики та захисту довкілля України (Мінприроди)⁴ підкреслив поточну нестачу технічних можливостей та фінансових ресурсів для систематизації та диджиталізації наявної інформації про довкілля.

Це зобов'язання має на меті оновити державні реєстри та бази даних про природні ресурси та покращити ефективність їхнього функціонування. Кожен захід має індикатори, завдяки чому зобов'язання достатньо конкретно для перевірки. Оприлюднення екологічних даних у цифровому форматі також пов'язує зобов'язання з цінностями доступу до інформації, технологій та інновацій.

Це зобов'язання закладає основу для зобов'язання 9 цього плану дій, яке має на меті запровадити систему «Відкрите довкілля» шляхом об'єднання наявних екологічних реєстрів та баз даних у єдину базу даних. Як стверджує в інтерв'ю представниця Фондації «Відкрите суспільство», наявні екологічні бази даних містять дані лише про конкретні проекти з виділенням

фінансуванням і вони не оновлюються після завершення проєктів⁵. Справді, станом на липень 2019 року найновіша база даних веб-сайту Мінприроди датована 14 липня 2017 року⁶ і містить всього 31 набір даних⁷. Зважаючи на вищезазначені проблеми, зобов'язання може мати значний економічний потенціал⁸, оскільки, наприклад, аграрний бізнес може бути більш обізнаний про якість землі і тому зможе приймати кращі рішення на основі даних щодо прибуткових локацій для отримання ліцензій та інвестицій в аграрні підприємства. Тому це зобов'язання може здобути помірний рівень потенційного впливу.

Наступні кроки

Щоб це зобов'язання було успішно виконане, Мінприроди має застосувати уніфікований формат відкритих даних до оцифровки баз даних. Для подальшого використання ці дані мають бути опубліковані відповідно до Five Star Open Data standard⁹.

- Мінприроди має вжити заходів для активної комунікації опублікованих баз даних до кінцевих користувачів, таких як екологічні НУО та аграрні компанії.

Для забезпечення інтероперабельності ці реєстри мають бути додані до порталу «Відкрите довкілля» – із пов'язаного зобов'язання у цьому плані дій.

У наступному плані дій Мінприроди може взяти за мету провести навчання для працівників щодо сталого збору, обробки та публікації цих реєстрів та баз даних. Важливо створити умови, щоб держслужбовці розумілися на відкритих даних та були кваліфікованими підтримувати функціонування баз даних.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ Леся Шевченко (Відкрите суспільство), інтерв'ю дослідника МНЗ, 7 березня 2019 року.

⁴ Дмитро Булика (Мінприроди), листування з дослідником МНЗ, 22 березня 2019 року.

⁵ Там само.

⁶ Відкриті дані (Міністерство екології та природних ресурсів, дата доступу: 15 грудня 2019), <https://menr.gov.ua/timeline/Vidkriti-dani.html>.

⁷ Реєстр (перелік) наборів відкритих даних (Міністерство екології та природних ресурсів, 14 липня 2017), <https://menr.gov.ua/news/31576.html>.

⁸ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України); Шевченко, інтерв'ю.

⁹ Five-star Open Data (31 серпня 2015), <https://5stardata.info/en/>.

І І. Створити інтерактивну карту замінованих територій

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Створення інтерактивної карти територій, забруднених мінами та вибухонебезпечними предметами

Внаслідок збройної агресії з боку Російської Федерації значна територія Донецької та Луганської областей забруднена вибухонебезпечними предметами.

За результатами попередньої оцінки, площа звільненої території, яка вважається небезпечною внаслідок забруднення вибухонебезпечними предметами, становить близько 7 тис. кв. кілометрів і на ній проживає понад 1,5 млн. громадян. Площа території, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, становить близько 15 тис. кв. кілометрів (проживає близько 3,8 млн. громадян). За наявною інформацією, частина цієї території замінована та забруднена вибухонебезпечними предметами і потребуватиме розмінування після відновлення на ній повноважень органів державної влади.

Протимінна діяльність, яка провадиться у державі, передбачає інформування про мінну безпеку; гуманітарне розмінування (розвідку наявності мін та вибухонебезпечних предметів, складення карт, маркування та очищення/розмінування); надання допомоги постраждалим, включаючи реабілітацію та відновлення; знищення запасів вибухонебезпечних предметів; агітаційно-просвітницьку роботу щодо невикористання протипіхотних мін.

Ураховуючи зазначене, необхідно створити єдину систему управління інформацією щодо протимінної діяльності, яка буде висвітлювати:

- перелік територій, які забруднені або можуть бути забруднені вибухонебезпечними предметами;
- дані про відповідні території з прив'язкою до географічної системи координат, їх площу, характер ґрунту, види виявлених вибухонебезпечних предметів, наявні факти підриву цивільного населення на них;
- дані про місцезнаходження медичних закладів, зокрема тих, що можуть надавати першу медичну допомогу постраждалим від вибухонебезпечних предметів та розташовані в безпосередній близькості до території, забрудненої вибухонебезпечними предметами;
- види господарської діяльності, які планується провадити на території, забрудненій мінами та вибухонебезпечними предметами, після проведення розмінування.

Кроки:

1. Визначення вимог до інтерактивної карти територій, забруднених мінами та вибухонебезпечними предметами
2. Розроблення інтерактивної карти територій, забруднених мінами та вибухонебезпечними предметами
3. Введення в дослідну експлуатацію інтерактивної карти територій, забруднених мінами та вибухонебезпечними предметами
4. Введення в експлуатацію інтерактивної карти територій, забруднених мінами та вибухонебезпечними предметами

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2019.

Огляд
зобов'язання

Можливість
перевірки

Зв'язок із цінностями
ПВУ (згідно з текстом)

Потенційний
вплив

Ступінь виконання

Чи відкрило це уряд?

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--|----------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 11. Створити інтерактивну карту замінованих територій | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Внаслідок збройної агресії Російської Федерації значні частини Донецької та Луганської областей забруднені вибухонебезпечними предметами². За оцінками уряду України, на контрольованих Україною територіях Донбасу площа території, забрудненої вибухонебезпечними предметами, становить близько 7 тисяч квадратних кілометрів, на яких проживає понад 1,5 мільйони людей, а на території тимчасово неконтрольованою Україною – близько 15 тисяч квадратних кілометрів, на яких проживає понад 3,8 мільйони людей. У 2018 році Міністерство оборони (Міноборони) отримало понад 1000 запитів щодо перевірки наявності вибухонебезпечних предметів поруч із цивільною інфраструктурою³. Згідно з даними мас-медіа НВ, Україна наразі є однією із найбільш забруднених мінами країн у світі⁴.

Це зобов'язання має на меті створити інтерактивну карту замінованих територій в Україні. У жовтні 2018 року, до початку цього плану дій, Міноборони опублікувало просту онлайн-карту замінованих територій Донбасу⁵. Ця інтерактивна карта⁶ давала змогу збільшувати масштаб та обирати заміновані зони, щодо яких виникало віконце з важливими деталями про відповідну територію – згідно найновіших обстежень. Втім, публічно наявна інформація є далеко не повною. Відповідно до даних посадовця Збройних Сил України (ЗСУ), наявна карта відображає лише відомі кордони замінованих територій⁷. Ба більше, експертка із Женевського міжнародного центру гуманітарного розмінування (ЖМЦГР) висловила стурбованість щодо того, що населення може вважати, що на позначених територіях немає мін⁸, тоді як насправді міни можуть бути навіть тоді, якщо експедиція їх не виявила. Вона також додала, що багатьом зонам бракує обстеження, особливо на лінії розмежування між двома сторонами⁹.

Уряд очікує, що це зобов'язання забезпечить точнішу інформацію про території, забруднені мінами та вибухонебезпечними предметами для усіх залучених до розмінування сторін, а також для громад, органів місцевої влади та самоврядування і для засобів масової інформації¹⁰. Це може допомогти зменшити ризики надзвичайних випадків, спричинених самовільним поведінням із вибухівкою, та зменшити психологічний стрес місцевого населення¹¹. Беручи до уваги суттєве вдосконалення наявної інформації на карті та її важливість для безпеки цивільного населення, яке проживає близько до зони конфлікту, це зобов'язання має помірний потенційний вплив.

Наступні кроки

Щоб забезпечити виконання цього зобов'язання, дослідник МНЗ рекомендує Міноборони сприяти швидшим перевіркам ІТ-рішень та розмістити майбутню інтерактивну карту на серверах міністерства. Ця рекомендація ґрунтується на застереженнях ЖМЦГР¹² щодо майже трирічних перевірок ІТ-рішень та несталою розміщення наявної карти на зовнішніх серверах.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

-
- ³ Міноборони створює інтерактивну карту замінованих територій (Укрінформ 1 лютого 2019), <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2631860-minoboroni-stvorue-interaktivnu-kartu-zaminovanih-teritorij.html>.
- ⁴ Небезпечна територія. Україна - серед найбільш забруднених мінами країн (НВ, 3 квітня 2018), <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/nebezpechna-teritorija-ukrajina-sered-najbilsh-zabrudnenikh-minami-krajin-2461762.html>.
- ⁵ Міноборони опублікувало карту замінованих територій Донбасу (УНІАН, 7 жовтня 2018), <https://www.unian.ua/war/10289166-minoboroni-opublikovalo-kartu-zaminovanih-teritoriy-donbasu.html>.
- ⁶ Території, визначені як небезпечні (обстеження у процесі) (Міністерство оборони, дата доступу: квітень 2019, посилання недоступне: грудень 2019), <http://halotruster.maps.arcgis.com/apps/MapTools/index.html?appid=5e740f902a864403b360776dc291444e&extent=33.7715,46.7917,42.6760,49.6348>.
- ⁷ Олександр Чиж (ЗСУ), листування з дослідником МНЗ, 1 березня 2019 року.
- ⁸ Інна Круз (ЖМЦГР), інтерв'ю дослідника МНЗ, 7 березня 2019 року.
- ⁹ Там само.
- Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).
- ¹¹ Круз, інтерв'ю.
- ¹² Там само.

12. Запровадити пріоритетні електронні послуги

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Запровадження пріоритетних електронних послуг

Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, реалізація якої передбачена на період до 2020 року, розроблена Державним агентством з питань електронного урядування та схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2011 р. № 797.

За 2016—2018 роки Державне агентство з питань електронного урядування разом з відповідними органами державної влади і за підтримки міжнародних партнерів запровадило близько 120 пріоритетних електронних послуг у таких сферах:

- соціальний захист;
- будівництво та нерухомість;
- земля та екологія;
- реєстрація та ведення бізнесу;
- громадянство та міграція;
- безпека та суд;
- фінанси та податок;
- транспорт.

Реалізація принципу єдиного вікна (“one-stop-shop”) для доступу фізичних та юридичних осіб до інформації про діяльність органів державної влади здійснюється шляхом розроблення єдиних вимог щодо створення, введення та інтеграції (взаємодії) офіційних веб-сайтів органів державної влади. Водночас існує необхідність формування єдиної скоординованої державної політики у зазначеній сфері.

Основними першочерговими проблемами, які потребують розв'язання, є:

- відсутність єдиних вимог щодо запровадження електронних послуг;
- неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів звернення під час надання електронних послуг;
- відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час надання адміністративних послуг;
- складність та зарегульованість порядків надання адміністративних послуг;
- невизначеність формату електронного документа, згідно з яким суб'єкт звернення повинен подавати документи для отримання адміністративної послуги;
- відсутність єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг з урахуванням встановлених вимог;
- недостатній рівень довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення;
- низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг.

Крім того, обізнаність з боку громадян щодо кроків та процедур, які необхідно здійснити для відкриття бізнесу, або вирішення життєвих ситуацій (народження дитини, отримання паспорта, реєстрація транспортного засобу та отримання водійських прав тощо), залишається низькою. Однією з важливих проблем є розпорошеність інформації про адміністративні послуги та представлення її не завжди зрозумілою для громадян бюрократичною мовою.

Необхідно розробити зручний зрозумілий сервіс, який сформує перелік необхідних кроків та пояснень до них, орієнтованих на користувача у відповідній життєвій ситуації.

Кроки:

1. Запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі

2. Запровадження єдиного веб-порталу електронного урядування (portal.kmu.gov.ua)
3. Запровадження на Єдиному державному порталі адміністративних послуг сервісу, орієнтованого на клієнта, “За життєвими ситуаціями”

Дата початку: січень 2019.

Дата завершення: грудень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 12. Запровадити пріоритетні електронні послуги | | ✓ | Нечіткий | | | | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Україна вже досягла значного прогресу у створенні е-послуг, проте численні проблеми досі існують², включно із нестачею уніфікованих вимог та протоколів обміну даними, низьким рівнем довіри, обізнаності та готовності – як чиновників, так і громадян³. Це зобов'язання спрямоване на вирішення частини цих викликів шляхом розробки зручного для користувачів єдиного веб-порталу електронного урядування, який би роз'яснював необхідні кроки для процедур. Хоча деякі заходи здаються виконаними до початку плану дій, кожен із них має набір індикаторів, завдяки чому це зобов'язання достатньо конкретно для перевірки. Хоча ця ініціатива має амбіцію запровадити електронні послуги, цілі цього зобов'язання не відображають чіткого зв'язку із цінностями ПВУ.

Уряд очікує, що ця ініціатива покращити надання послуг та діяльність державних установ зменшить корупцію, підвищить рівень обізнаності і збільшить доступ до інформації про послуги. Працівниця Державного агентства з питань електронного урядування (Держагентства) наголосила на меті агентства створити доступні, прозорі, кібербезпечні, вільні від корупції, дешеві, швидкі та зручні е-послуги⁴. Зважаючи на масштаб заходів та потенціал надати зручну для користувача інформацію про публічні е-послуги, це зобов'язання може мати помірний вплив.

Наступні кроки

Щоб забезпечити ефективне виконання цього зобов'язання, дослідник МНЗ пропонує Кабінету Міністрів взяти до уваги дві рекомендації:

- Сприяти взаємодії між державними установами і переконатися, що вони погодили їхні повноваження та завдання.
- Розпочати кампанію із підвищення обізнаності, щоб донести до кінцевих користувачів інформацію про нові е-послуги, структуровані за життєвими ситуаціями.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ Аналітичні записки з ефективного е-урядування. Випуск №4: Розбудова нової архітектури е-сервісів в Україні (EGAP, січень 2019), https://egap.in.ua/biblioteka/analitychni-zapysky-z-efektyvnoho-e-uriaduvannia-vypusk-4/?wpdmdl=9010&ind=N7bTm2bpHDYy438FXXlpRJ2bhmsMr9hNkFXU_TBggqFrDzIwliXyGtnF7-NpWulc.

⁴ Тетяна Сиволапенко (Держагентство), листування з дослідником МНЗ, 27 лютого 2019 року.

13. Запровадити онлайн-платформу для взаємодії виконавчої влади та громадянського суспільства

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Створення єдиної онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства

В Україні забезпечується поступовий розвиток громадянського суспільства, основні інститути якого (громадські об'єднання, благодійні організації, творчі спілки) прагнуть представляти суспільно важливі інтереси у взаємодії з Кабінетом Міністрів України. Крім того, інститути громадянського суспільства та різні групи громадян є заінтересованими сторонами, з якими органи виконавчої влади повинні проводити консультації під час прийняття рішень.

Водночас обізнаність громадян та інститутів громадянського суспільства про інструменти взаємодії з органами виконавчої влади залишається низькою. Так, згідно з результатами опитування громадської думки щодо громадянського залучення, проведеного наприкінці 2017 року дослідницькою компанією “GfK” на замовлення міжнародної організації “Pact Inc”, лише 21 відсоток громадян обізнані з питань, пов'язаних з обговореннями законопроектів або участю громадськості в консультативно-дорадчих органах при органах державної влади. Експертне опитування представників інститутів громадянського суспільства “Українське громадянське суспільство 2017: виклики і перспективи”, проведене фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва, свідчить, що серед найбільш ефективних механізмів впливу громадськості на державну владу публічні обговорення згадують лише 23,4 відсотка опитаних, роботу у громадських радах та інших консультативно-дорадчих органах при державних органах — 18,4 відсотка.

Однією з важливих проблем є розпорошеність інформації про можливі форми комунікації інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади, відсутність зручних інструментів для організації такої комунікації за принципом “єдиного вікна” і на основі єдиних стандартів.

Кроки:

1. Визначення вимог до онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства
2. Розроблення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства
3. Введення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в дослідну експлуатацію
4. Введення онлайн-платформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в експлуатацію

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: серпень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 13. Запровадити онлайн-платформу для взаємодії виконавчої влади | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

І влада, і громадянське суспільство згодні, що їхній комунікації бракує єдиного підходу та зручних інструментів взаємодії². Центральні органи виконавчої влади зазвичай надають лише електронну адресу для надання зворотнього зв'язку онлайн, чим обмежують можливості обговорення³.

Цим зобов'язанням уряд планує створити єдину онлайн-платформу для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Це зобов'язання містить конкретні кроки для запуску платформи, що робить його достатньо конкретним для перевірки. Оскільки ця онлайн-платформа передбачає інформування та онлайн-спілкування між владою та громадськістю, вона стосується таких цінностей ПВУ як доступ до інформації, участь громадськості, а також – технології та інновації.

Раніше в уряді був веб-сайт для інформування та консультування із громадянським суспільством⁴, однак той веб-сайт був зламаний у ході хакерської атаки та мав кілька вад. Кабмін також із мінливим успіхом намагався використовувати соціальні мережі⁵ та платформу е-петицій⁶. Однак, із серпня 2016 року до березня 2019 року платформа відображала тільки п'ять офіційних відповідей на е-петиції, які набрали 25 000 підписів (необхідний мінімум для відповіді уряду як на е-петицію)⁷. Зобов'язання створить новий ІТ-інструмент, який не вирішить засадничі виклики. Текст зобов'язання чітко не зазначає, у чому саме нова платформа відрізнятиметься від попередньої. Хоча уряд вбачає у цьому починанні можливість покращити взаємодію між громадянським суспільством і владою⁸, наявний опис задуманої платформи вказує на незначний потенційний вплив цього зобов'язання.

Наступні кроки

Запровадження нових онлайн-інструментів для покращення взаємодії між громадянським суспільством та владою має супроводжуватися глибинним аналізом того, що саме певний інструмент додасть до наявних ресурсів, які його конкретні завдання та як вимірюватиметься його ефективність. Ба більше, уряд має відстежувати ступінь реагування чиновників на звернення від громадянського суспільства. Тільки численні випадки участі громадськості та відповідального відгуку влади може вивести взаємодію між громадянами та владою на новий рівень.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ Наталія Окша (СКМУ), інтерв'ю дослідника МНЗ, 18 лютого 2019 року.

⁴ Громадянське суспільство і влада: урядовий веб-сайт, (посилання недоступне 25 квітня 2018) <http://civic.kmu.gov.ua/>.

⁵ Ініціатива "Партнерство "Відкритий Уряд" в Україні (Facebook, дата доступу: грудень 2019), <https://www.facebook.com/ogpUkraine/>.

⁶ Електронні петиції (Кабінет Міністрів України, грудень 2019), <https://petition.kmu.gov.ua/>.

⁷ Петиції з відповідями (Кабінет Міністрів України, грудень 2019), <https://petition.kmu.gov.ua/kmu/petition/consider/all>.

⁸ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

14. Запровадити онлайн ІПВГ

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення переходу на електронне впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей з розкриттям даних у режимі он-лайн

Україна приєдналася до Ініціативи прозорості видобувних галузей у 2013 році в межах виконання Україною плану дій з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2012—2014 роках. Водночас на даний час не впроваджені стандарти Ініціативи прозорості видобувних галузей та кращих міжнародних практик, що передбачають публікацію даних у форматі відкритих даних, що потребує запровадження автоматизації процесу збору первинної інформації для підготовки звітів.

Кроки:

1. Проведення техніко-економічної оцінки проекту
2. Визначення вимог до онлайн-платформи для розкриття даних видобувних галузей
3. Розроблення онлайн-платформи для розкриття даних видобувних галузей

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: серпень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 14. Запровадити онлайн ІПВГ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Це зобов'язання ґрунтується на діях України у межах попереднього плану дій щодо запровадження стандарту Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ). Україна стала країною-кандидатом до ІПВГ у 2013 році і з 2015 року опублікувала три звіти ІПВГ, які надали величезний обсяг фінансової інформації про видобувні галузі країни². Протягом строку виконання третього плану дій, розкриття інформації за Стандартом ІПВГ стало обов'язковим із запровадженням механізмів підзвітності відповідно до закону № 2545-VIII³. Втім, згідно з позицією Міністерства енергетики та вугільної промисловості (Міненерговугілля), чинні процедури збору та обробки даних для ІПВГ займають забагато часу та ресурсів⁴. Виконуюча обов'язки ІПВГ Україна навела приклад, що автори звітів ІПВГ наразі збирають інформацію від компаній вручну⁵. Це не відповідає світовому Стандарту ІПВГ⁶, який був ухвалений у червні 2019 року на глобальній конференції ІПВГ 2019⁷. В інтерв'ю представниця від громадянського суспільства – громадської організації DiXi Group – пояснила, що без офіційних урядових зобов'язань публікація відкритих даних ІПВГ в Україні може опинитися під ризиком низького пріоритету чи навіть припинення⁸.

Це зобов'язання має на меті повний перехід до збору інформації про видобувні галузі в електронному машиночитному форматі відкритих даних до автоматичного збору даних через онлайн-платформу. Публікація інформації ІПВГ у форматі відкритих даних на спеціальній платформі явно пов'язана із цінністю ПВУ доступу до інформації, а також інновацій і технологій для прозорості.

Це зобов'язання передбачає численні результати зі збільшення прозорості, включно зі збором даних у режимі реального часу⁹, зменшенням часу на подання та обробку даних у межах

звітування ІПВГ, забезпеченням розкриття найбільш доречних даних у форматі відкритих даних, вчасною публікацією звітів ІПВГ та зменшенням вартості створення звіту¹⁰. В інтерв'ю представниця громадянського суспільства додала, що місцеві громади отримують доступ до фінансової інформації, яка є критично важливою для планування їхніх бюджетів¹¹, ґрунтуючись на законі від вересня 2018 року, який вимагає, щоб 5% від загальної суми платежів із рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин спрямовувалися до бюджетів органів місцевого самоврядування¹². Державна служба геології та надр України (Держгеонадра) також наголосила на важливості податкових надходжень до місцевих громад для їхнього планування стратегічного розвитку¹³. Зважаючи на ці суттєві просування щодо статусу-кво, це зобов'язання може мати помірний потенційний вплив на покращення розкриття даних у видобувному секторі України.

Наступні кроки

З огляду на надзвичайний вплив на відкриття уряду протягом третього плану дій та значний потенційний вплив у четвертому, уряд має пришвидшити виконання цього зобов'язання:

- Уряд має взяти до уваги застереження громадянського суспільства щодо наявної юридичної колізії щодо складу багатосторонньої групи, яка стримує роботу групи. Дослідник МНЗ рекомендує переобрати склад багатосторонньої групи та запровадити перехідні положення, щоб уникнути подібних ситуацій у майбутньому.
- Міністр енергетики та захисту довкілля України може взяти на себе провідну роль у перегляді та узгодженні методології збору даних та звітування між міністерствами та відомствами, як це рекомендує експерт у цій галузі з громадянського суспільства. Це має забезпечити надійність публічних даних у видобувних галузях.

Щодо п'ятого плану дій, дослідник МНЗ рекомендує уряду надати детальніше пояснення проблеми, мети та рішення у тексті плану дій. Також рекомендовано розробити та перелічити конкретніші індикатори виконання кожного заходу цього зобов'язання.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Бібліотека (UAEITI, дата доступу: грудень 2019), <http://eiti.org.ua/library/>.

³ Закон України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» № 2545-VIII (Верховна Рада України, 18 вересня 2018), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2545-viii>; Олена Павленко (DiXi Group), інтерв'ю дослідника МНЗ, 6 березня 2019 року.

⁴ Сергій Бідник (Міненерговугілля), листування з дослідником МНЗ, 27 лютого 2019 року.

⁵ Олеся Нехорошко (EITI Україна), листування з дослідником МНЗ, 15 березня 2019 року.

⁶ Олексій Орловський (МФВ), інтерв'ю дослідника МНЗ, 6 березня 2019 року.

⁷ EITI Global Conference 2019 (EITI, червень 2019), <https://eiti.org/event/eiti-global-conference-2019>.

⁸ Павленко, інтерв'ю.

⁹ Бідник, листування.

¹⁰ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

¹¹ Павленко, інтерв'ю.

¹² Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату» № 1793-VIII (Верховна Рада України, 20 грудня 2016), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>.

¹³ Держгеонадра підтримує Стандарт EITI задля підвищення прозорості видобутку копалин (Державна служба геології та надр України, 1 жовтня 2018), <http://www.geo.gov.ua/derzhgeonadra-pidtrimuye-standart-eiti-zadlya-pidvishhennya-prozorosti-vidobutku-kopalin/>.

15. Надати електронні ресурси для шкільної освіти

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення учасників освітнього процесу сучасними електронними освітніми ресурсами і сервісами

Однією із складових частин системної реформи загальної середньої освіти, передбаченої Концепцією реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988, є створення сучасного освітнього середовища, в тому числі електронного, яке забезпечить необхідні умови, засоби і технології для навчання.

Прийнятий у вересні 2017 р. Закон України “Про освіту” передбачає, що право на освіту включає право кожного на доступ до електронних підручників та інших мультимедійних навчальних ресурсів у порядку, визначеному законодавством. Також передбачено, що для реалізації цього права центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки забезпечує створення та функціонування спеціального інформаційного ресурсу в Інтернеті, на якому у вільному доступі в повному обсязі розміщуються безкоштовні електронні версії підручників або електронні підручники для здобуття повної загальної середньої освіти.

Кроки:

1. Введення в дію експериментальної версії Національної освітньої електронної платформи
2. Забезпечення функціонування Національної освітньої електронної платформи

Дата початку: січень 2019.

Дата завершення: грудень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 15. Створити електронні ресурси для шкільної освіти | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Закон України «Про освіту» гарантує усім громадянам право доступу до високоякісної та доступної освіти². Він також вимагає від уряду створення онлайн-ресурсу, який безкоштовно надаватиме повнотекстові електронні підручники для усіх предметів середньої шкільної освіти. Однак, такий централізований е-ресурс все ще не наявний, тому його створення є центральним завданням цього зобов'язання. Для цього уряд планує запустити Національну освітню електронну платформу (Платформу). Пов'язані заходи мають конкретні індикатори, що робить зобов'язання достатньо конкретним для перевірки. Завдяки відповідному створенню безкоштовних освітніх онлайн-ресурсів це зобов'язання пов'язане із доступом до інформації, технологіями та інноваціями.

Це зобов'язання продовжує поступ, розпочатий до початку цього плану дій. У 2018 році Міністерство освіти і науки (МОН) ухвалило спільну розробку Платформи, провело онлайн-консультації³, опублікувало звіт за результатами та видало оновлену версію наказу (№ 523)⁴. Цей наказ окреслив правові та адміністративні засновки е-платформи, яку це зобов'язання планує створити.

Уряд очікує, що Платформа використовуватиме передові інструменти ІКТ для поліпшення доступу усіх до публічних освітніх ресурсів та сприятиме новим формам викладання⁵. Згідно з МОН, ця платформа сприятиме формуванню цифрових компетентностей учнів та вчителів в Україні⁶. Водночас, вже існують різноманітні масові відкриті онлайн-курси (МООС). Наприклад, і EdEra⁷, і Prometheus⁸ пропонують загальні курси українською мовою. На думку експерта з громадянського суспільства з Prometheus, високоякісний освітній контент вже наявний за кордоном, державні МООС неспроможні змагатися за учнів і немає попиту на МООС з боку вчителів⁹. Сумнівно, чи державні МООС зможуть конкурувати з приватними. Тому, зважаючи на наявні ресурси та мету зобов'язання, воно має незначний потенціал.

Наступні кроки

Беручи до уваги масштаб цієї ініціативи, наявну конкуренцію та велику кількість необхідних ресурсів, дослідник МНЗ рекомендує МОН зосередитися на одній конкретній моделі Платформи для запуску до кінця 2020 року. Це може бути бібліотека е-підручників або каталог найкращих освітніх ресурсів – як оригінальних українських, так і адаптованих закордонних. У процесі консультацій із зацікавленими сторонами МОН має переконатися, що досягнуто балансу між доданою вартістю у порівнянні з наявними приватними рішеннями та ресурсами, які потрібні для реалізації.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Закон України «Про освіту» № 2145-VIII (Верховна Рада України, 5 вересня 2017), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

³ Міністерство освіти і науки пропонує для громадського обговорення проєкт Постанови КМУ «Про Національну освітню електронну платформу» (Міністерство освіти і науки, 26 лютого 2018), <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-postanovi-kmu-pro-nacionalnu-osvitnyu-elektronnu-platformu>.

⁴ Міністерство освіти і науки України. Наказ від 22 травня 2018 року № 523 (Верховна Рада України, 22 травня 2018), <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0702-18>.

⁵ Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

⁶ Станіслав Горський (МОН), листування з дослідником МНЗ, 2 березня 2019 року.

⁷ Educational Era – студія онлайн-освіти (EdEra, дата доступу: грудень 2019), <https://www.ed-era.com/>.

⁸ Найкращі онлайн-курси України та світу (Prometheus, дата доступу: грудень 2019), <https://prometheus.org.ua/>.

⁹ Іван Примаченко (Prometheus), інтерв'ю дослідника МНЗ, 6 березня 2019 року.

16. Запровадити онлайн-перевірку документів про освіту

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення можливості проведення онлайн-перевірки документів про освіту

Реалізоване право на освіту підтверджується документом про освіту, що видається закладом освіти. Такий документ пред'являється особою, що здобула освіту, в разі продовження навчання та вступу до закладу освіти з метою отримання певної спеціальності, кваліфікації, прийняття на роботу, реєстрації у центрі зайнятості тощо.

Зважаючи на наявність проблеми підробки документів про освіту, виданих закладами освіти, різні установи, організації, підприємства мають потребу у перевірці достовірності таких документів.

Крім того, потреба у перевірці достовірності документів про освіту виникає у разі надання адміністративних послуг, замовлення дублікатів документів про освіту для осіб, що навчалися у закладах освіти, розташованих на тимчасово окупованій території України, в окремих населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень.

На сьогодні перевірити достовірність документа про освіту з отриманням офіційної відповіді можливо шляхом письмового звернення до закладу освіти, розпорядника або технічного адміністратора Єдиної державної електронної бази з питань освіти. За результатами розгляду автором звернення надається офіційна відповідь з інформацією про достовірний документ про освіту або повідомляється, що документ відсутній у Реєстрі документів про освіту Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Такий механізм перевірки потребує часу на пересилання кореспонденції, підготовку відповіді тощо, що створює складнощі власникам документів про освіту.

Кроки:

1. Визначення вимог до онлайн-сервісу перевірки документів про освіту
2. Розроблення онлайн-сервісу перевірки документів про освіту
3. Введення онлайн-сервісу перевірки документів про освіту в дослідну експлуатацію
4. Введення онлайн-сервісу перевірки документів про освіту в експлуатацію

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: липень 2019.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|----------------|-----------|----------|-------------------|--|-----------|---------|----------------------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 16. Запровадити онлайн-перевірку документів про освіту | | ✓ | Нечіткий | | | | ✓ | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Оскільки в Україні документи про освіту часом підробляють, підприємства та організації потребують механізму перевірки справжності цих документів². До прикладу, згідно з даними журналістів ТСН, у квітні 2017 року Контррозвідка та Служба безпеки України викрили підпільну друкарню, яка створювала фальшиві дипломи про освіту для бойовиків-сепаратистів³. Документи про освіту потрібні для певних адміністративних послуг, включно із використанням

публічної системи е-закупівель ProZorro⁴. Особи, які навчалися в освітніх закладах, розташованих на тимчасово окупованій території Криму та неконтрольованій урядом території Донецької та Луганської областей, також мають робити запити на отримання дублікатів документів про освіту. Уряд визнає, що наявна процедура перевірки є часозатратною та складною для громадян⁵ – офіційна відповідь про автентичність документів, які розглядаються, займає від 10 до 30 днів⁶.

Для вирішення цієї проблеми уряд має на меті запровадити онлайн-перевірку документів про освіту. Оскільки це зобов'язання зосереджується не на публікації публічних даних, а на онлайн-перевірці документів про освіту, воно прямо не пов'язане із цінностями ПВУ.

На початку цього плану дій вже існувало кілька онлайн-сервісів для перевірки документів про освіту. Зокрема, Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО)⁷ приймала онлайн-запити для такої перевірки принаймні з липня 2018 року⁸. Портал е-послуг Кабінету Міністрів (Кабміну) також пропонував е-послугу з перевірки документів про освіту⁹, так само як і онлайн-система Міністерства освіти і науки (МОН)¹⁰. Попри це, уряд очікує, що це зобов'язання забезпечить швидші перевірки¹¹, і протягом трьох робочих днів на електронну пошту надсилатиме сертифікати з електронним цифровим підписом¹². Згідно з думкою представника РПК, удосконалена онлайн-перевірка може зменшити кількість фальшивих дипломів та зберегти час для дій правоохоронних органів¹³. Беручи це до уваги, це зобов'язання має позитивний, але незначний потенційний вплив.

Наступні кроки

- Уряд має визначити та втілити комплексні процедури перевірки, які пропонує представник РПК¹⁴. Вони можуть включати перевірки у кількох державних базах даних та забезпечувати видачу офіційного сертифікату.
- Дослідник МНЗ також рекомендує запровадити передові механізми захисту даних, щоб забезпечити конфіденційність персональних даних. Зокрема, онлайн-сервіс має визначити особи користувачів до початку пошуку та відображення інформації про документи про освіту.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ Контррозвідка розкрила грандіозну схему друку фейкових документів у Києві для бойовиків (ТСН, 19 квітня 2017), <https://tsn.ua/ato/specialisti-shirokogo-profiluyu-doneckim-boyovikam-masovo-shtampuyut-falshivi-dokumenti-u-kiyevi-916177.html>.

⁴ Михайло Серебряков (РПК), інтерв'ю дослідника МНЗ, 26 лютого 2019 року.

⁵ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 року № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

⁶ Оксана Белік (Інфоресурс), листування з дослідником МНЗ, 4 березня 2019 року.

⁷ Реєстр документів про освіту (Єдина державна електронна база з питань освіти, дата доступу: грудень 2019), <https://info.edbo.gov.ua/edu-documents/>.

⁸ Internet Archive Wayback Machine, дата доступу: грудень 2019, http://web.archive.org/web/20180901000000*/https://info.edbo.gov.ua/edu-documents/.

⁹ Перевірка документа про освіту (Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, дата доступу: грудень 2019), <https://www.kmu.gov.ua/ua/service/perevirka-dokumenta-pro-osvitu>.

¹⁰ Перевірка документа про освіту (ІВС «Освіта», дата доступу: грудень 2019), <https://osvita.net/ua/checkdoc/>.

¹¹ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 року № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

¹² Белік, листування.

¹³ Серебряков, інтерв'ю.

¹⁴ Там само.

17. Створити Національний репозитарій академічних текстів

Текст зобов'язання відповідно до плану дій:¹ Забезпечення вільного доступу користувачів до Національного репозитарію академічних текстів

Система інформаційного забезпечення наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні не є досконалою, а технічні, програмні та організаційно-правові рішення, що використовуються, не сприяють ефективному доступу користувачів до академічних текстів, у тому числі тих, що підготовлені за рахунок бюджетних коштів.

Лише частина інформаційних ресурсів доступна користувачу дистанційно за допомогою Інтернет-технологій. Значний сегмент інформації можна отримати лише безпосередньо у локальних точках доступу, зокрема бібліотеках, архівах, а ті інституції, що працюють в режимі он-лайн (репозитарії, сховища, електронні бібліотеки тощо), мають певні обмеження на доступ до інформації. Крім того, такі ресурси є вузькопрофільними, орієнтованими на певну групу користувачів, зокрема осіб, що здобувають вищу освіту у вищих начальних закладах, на базі яких функціонують зазначені інформаційні системи, а їх інтерфейс, пошукові можливості та верифікованість контенту суттєво відрізняються, що ускладнює доступ до наукової інформації та знижує ефективність її використання.

Формування Національного репозитарію академічних текстів спростить технологію пошуку наукової, освітньої та інноваційної інформації, дасть змогу знайомитися з нею в режимі он-лайн.

Кроки:

1. Формування технічного завдання на створення Національного репозитарію академічних текстів
2. Розроблення та реалізація технічного проекту із створення Національного репозитарію академічних текстів
3. Введення в експлуатацію пускового комплексу Національного репозитарію академічних текстів (перша черга)
4. Створення системи локальних репозитаріїв
5. Формування екосистеми інструментів підтримки академічної доброчесності

Дата початку: грудень 2018.

Дата завершення: грудень 2020.

| Огляд зобов'язання | Можливість перевірки | | Зв'язок із цінностями ПВУ (згідно з текстом) | | | | Потенційний вплив | | | | Ступінь виконання | | | | Чи відкрило це уряд? | | | | |
|---|-------------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|--------------------|--|-------------------|-----------|----------|------------------|--|-----------|---------|--------|--|------------|------------|---------------|-------------|
| | Недостатньо конкретно для перевірки | Достатньо конкретно для перевірки | 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 | Не змінило | Значною мірою | Надзвичайно |
| 17. Створити Національний репозитарій академічних текстів | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | Оцінюється наприкінці циклу плану дій. | | | | |

Контекст і цілі

Наявні технології та публічні політики в Україні не надають зручного доступу до академічних текстів на кшталт кандидатських і докторських дисертацій, включно з тими, які були написані за кошти державного та місцевих бюджетів². Тільки деякі інформаційні

ресурси доступні онлайн, і вони часто зосереджені на вузьких темах або у певних колах користувачів (наприклад, студентів університету). Багато з них доступні у бібліотеках або розрізаних місцевих чи галузевих репозитаріях, яким бракує уніфікованого формату та обміну даними, наприклад, Електронні ресурси НБУВ³ та Електронний архів Національного університету «Києво-Могилянська академія»⁴. Деякі академічні тексти можуть бути втрачені через реорганізацію або зміни у фінансуванні⁵, а багато текстів, опублікованих до 2014 року, доступні лише у паперовому вигляді⁶.

Уряд має намір забезпечити безкоштовний доступ до централізованого Національного репозитарію академічних текстів (Репозитарію). За словами представника УкрІНТЕІ, Репозитарій уможливить постійне зберігання академічної інформації та встановить єдину точку входу до своїх баз даних⁷. Завдяки збільшенню доступ до академічних текстів, це починання явно пов'язано із цінностями ПВУ щодо доступу до інформації, технологій та інновацій.

До початку цього плану дій органи виконавчої влади ухвалили кілька нормативно-правових актів, які заклали основу для цього зобов'язання. Постанова 2017 року та наказ 2018 року окреслили загальну структуру Репозитарію та визначили відомство, яке його адмініструватиме, та його функції⁸. Останній наказ від 19 жовтня 2018 року визначає вихідні технічні характеристики та зобов'язує УкрІНТЕІ розробити остаточне технічне завдання для Репозитарію⁹.

Новий Репозитарій може дати позитивні наслідки¹⁰. Зокрема, він спростить доступ до інформації про науково-технічну діяльність, освіту та інновації¹¹. Репозитарій може сприяти просуванню академічної доброчесності, якщо, як пропонує експерт РПК, буде застосоване програмне забезпечення для перевірки наукових текстів на плагіат¹². Враховуючи ці можливості, зобов'язання має потенціал принаймні невеликого впливу на академічну прозорість.

Наступні кроки

Для забезпечення повної прозорості усіх академічних текстів дослідник МНЗ рекомендує інтегрувати усі наявні локальні репозитарії у єдиний центральний репозитарій та створити вичерпний реєстр академічних текстів.

Щоб розкрити потенціал Репозитарію щодо забезпечення доброчесності академічного письма, МОН та УкрІНТЕІ можуть розробити або роздобути передове програмне забезпечення для перевірки наукових текстів на плагіат з можливостями порівняння багатомовних текстів та розпізнавання зображень.

¹ Повний текст цього зобов'язання дивись за цим посиланням: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Ukraine_Action-Plan_2018-2020.pdf.

² Кабінет Міністрів України. Розпорядження № 1088-р, Урядовий портал, Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, 18 грудня 2018 року), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf.

³ Електронні ресурси НБУВ (Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського, дата доступу: грудень 2019), <http://www.nbu.gov.ua/node/2116>.

⁴ Електронний архів Національного університету «Києво-Могилянська академія» (eKMAIR, 2019), <http://ekmair.ukma.edu.ua/?locale-attribute=uk>.

⁵ Олена Чмир (УкрІНТЕІ), листування з дослідником МНЗ, 19 березня 2019 року.

⁶ Михайло Серебряков (РПК), інтерв'ю дослідника МНЗ, 26 лютого 2019 року.

⁷ Олена Чмир (УкрІНТЕІ), листування з дослідником МНЗ, 19 березня 2019 року.

⁸ Положення про Національний репозитарій академічних текстів. Кабінет Міністрів України. Постанова № 541 (Верховна Рада України, 19 липня 2017), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/541-2017-%D0%BF>; Про затвердження Регламенту роботи Національного репозитарію академічних текстів. Міністерство освіти і науки України. Наказ № 707 (Верховна Рада України, 4 липня 2018), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0858-18>.

⁹ Деякі питання Національного репозитарію академічних текстів. Наказ № 1140 (Міністерство освіти і науки України, 19 жовтня 2018), <https://mon.gov.ua/ua/npa/deyaki-pitannya-nacionalnogo-repozitariyu-akademichnih-tekstiv?fbclid=IwAR0bDh26wcqyweTc6H5kE9k1NYe7kKpYKdPpuV7sbPjmU96GPM3NNI09nUU>.

¹⁰ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 18 грудня 2018 року № 1088-р (Секретаріат Кабінету Міністрів України).

¹¹ Там само.

¹² Чмир, листування; Серебряков, інтерв'ю.

V. Загальні рекомендації

Цей розділ має на меті надати інформацію для розробки наступного плану дій та спрямувати виконання чинного плану дій. Він складається із двох підрозділів: 1) ключові рекомендації МНЗ для вдосконалення процесу ПВУ та планів дій у країні чи спільноті та 2) оцінка того, як уряд врахував попередні рекомендації МНЗ.

5.1. Рекомендації МНЗ

Рекомендації щодо процесу

І уряд, і громадянське суспільство погодилися, що навіть експертна спільнота у сфері відкритого урядування недостатньо обізнана щодо сфери дії ПВУ та його процесу в Україні. Український багатосторонній форум (БФ), Координаційна рада, може розробити цілеспрямовану комунікаційну стратегію про ПВУ з метою охопити ширше коло експертів у цій сфері. Така стратегія може містити розробку інфографіки, відеороликів та інтерв'ю про вплив ПВУ для публікацій у засобах масової інформації, таких як онлайн-видання та національні телеканали.

Рекомендації щодо змісту

Зобов'язання 7 щодо запровадження системи перевірки інформації про бенефіціарну власність, було частиною попереднього плану дій (за 2016–2018 роки). Через незначне просування у виконанні, воно було перенесене у чинний, четвертий, план дій. Запровадження та робота ефективного механізму перевірки, ймовірно, потребуватиме тривалих зусиль та значних ресурсів. Рекомендовано, щоб наступний план дій містив зобов'язання щодо запровадження дієвого механізму перевірки бенефіціарних власників.

Зважаючи на пріоритет нового уряду у просуванні процесу приватизації державної власності, наступний план дій може зосередитися на способах, які би гарантували забезпечення прозорості та підзвітності приватизації державних активів. Оголошений продаж великих державних підприємств та 500 державних підприємств має спиратися на успішну практику ProZorro. Продажі для проведення цього процесу прозоро та створення більшої конкуренції з боку національних та іноземних учасників торгів. Це також може сприяти збільшенню довіри інвесторів та вельми потрібних для держави доходів від продажів.

Для зміцнення впливу фінансової прозорості дослідник МНЗ рекомендує запровадити механізми підзвітності для бюджетних видатків. Завдяки синхронізації даних про державний бюджет, публічні закупівлі та витрати стане можливим проводити кращі перевірки використання державних коштів та виконувати відповідні правоохоронні дії. Для пошуку неузгодженостей Міністерство фінансів може розробити цифрові інструменти автоматичного звіряння даних між державним бюджетом, публічними закупівлями та витратами. Такі інструменти можуть орієнтуватися на зразковий штучний інтелект DoZorro для просунутої перевірки усіх різновидів фінансових потоків.

Подібно до попередніх планів дій, велика кількість зобов'язань, які внесені до плану дій, є вже запланованими ініціативами, які входять до поточних реформ у таких сферах, як публічні закупівлі, публічні фінанси, системи адміністрування та створення різноманітних реєстрів. Хоча усі ці сфери реформ є важливими, часто незрозуміло, як процес ПВУ може сприяти створенню нових ідей або яку цінність він додасть до втілення цих ініціатив. На майбутнє – ключові діячі у процесі ПВУ можуть розглянути можливість використання ПВУ для розробки нових ініціатив або чітко продемонструвати додаткову цінність для поточних реформ.

У четвертому плані дій забагато зобов'язань пов'язані лише із доступом до інформації в електронній формі. Цього недостатньо для відкриття уряду. Тому дослідник МНЗ рекомендує посилити аспекти громадянської участі та публічної підзвітності у майбутніх планах дій України. БФ може запровадити більше механізмів громадського моніторингу та зворотнього зв'язку, що є досяжною метою з огляду на сприятливе законодавство, наявні рішення ІКТ, схожі формати в інших ініціативах і активне громадянське суспільство. Щонайменше БФ може докласти зусиль, щоб додати функції е-участі як складові зобов'язань із прозорості – на тих ж онлайн-платформах. Це можуть бути дискусійні форуми, повноваження модераторів, опитування щодо задоволеності, регулярні е-опитування, панелі ефективності та Ві-модулі із вбудованими формами зворотнього зв'язку. Посилена новими можливостями, громадськість може стати активнішою, поінформованішою, кориснішою у допомозі та підтримці урядових починань.

Таблиця 5.1.: П'ять ключових рекомендацій

5.2. Врахування попередніх ключових рекомендацій МНЗ

Таблиця 5.2.: Ключові рекомендації із попереднього звіту МНЗ

| | |
|---|--|
| 1 | Розробити комунікаційний план ПВУ. |
| 2 | Використати процес ПВУ для розробки нових підходів до поточних ініціатив. |
| 3 | Запровадити та втілити систему перевірки бенефіціарних власників компаній. |
| 4 | Встановити запобіжники для забезпечення прозорості та підзвітності приватизації державних активів. |
| 5 | Покращити публічну підзвітність бюджетних витрат. |

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

Уряд сумлінно врахував першу рекомендацію МНЗ щодо формулювання зобов'язань більш конкретно та з орієнтацією на результат. Дещо по-іншому уряд доповнив зобов'язання четвертого плану дій описами вихідної проблеми, статусу-кво, цілей та індикаторів виконання. Завдяки цьому всі 17 зобов'язань четвертого плану дій є достатньо конкретними для перевірки.

Замість другої ключової рекомендації щодо залучення законодавчої та судової гілок влади до розробки плану дій уряд вирішив зосередитися на зобов'язаннях у межах своїх повноважень. Тому відповідальність за виконання четвертого плану дій повністю покладене на Кабмін.

Уряд у співпраці із громадянським суспільством запровадив автоматичну систему перевірки е-декларацій та застосував санкції до посадовців, які порушують закон. Так він врахував третю рекомендацію. Однак, через офіційну позицію Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) щодо законодавства, запуск цієї автоматичної системи перевірки призупинений.

Четверта рекомендація пріоритизувати реалізацію системи перевірки бенефіціарної власності внесена до четвертого плану дій у зобов'язання 7. Це зобов'язання перенесене з попереднього плану дій.

Насамкінець, продовжуючи зобов'язання у третьому плані дій, уряд вніс у цей план зобов'язання із розробки зручної для користувачів онлайн-системи моніторингу бюджету та публічних витрат (зобов'язання 5). Варто зауважити, що хоча залучені сторони окреслюють амбітні цілі, функції цієї онлайн-системи чітко не прописані у тексті плану дій. Тому масштаб оприлюдненої інформації, глибина аналітики та інтегровані можливості моніторингу залежатимуть від урядових рішень протягом реалізації.

VI. Методологія та джерела

Звіти МНЗ дослідники пишуть для кожної країни чи спільноти, яка бере участь у ПВУ. Всі звіти МНЗ проходять процес контролю якості, щоб забезпечити найвищі стандарти дослідження та експертизи.

Аналіз прогресу виконання планів дій ПВУ здійснюють на основі поєднання інтерв'ю, кабінетного дослідження, спостережень та зворотнього зв'язку від представників громадського сектору. Звіт МНЗ ґрунтується на вихідних даних, доступних на офіційному веб-сайті ПВУ України¹, даних зі звіту самооцінки уряду та будь-яких інших оцінкових дослідженнях процесу та прогресу, проведених громадськими організаціями, приватними компаніями або міжнародними організаціями. На початку кожного циклу звітування протягом семи днів працівники МНЗ надають урядам план дослідження для коментування та зворотнього зв'язку щодо запропонованого дослідницького підходу.

Кожен дослідник МНЗ проводить зустрічі з представниками зацікавлених сторін для того, щоб забезпечити точне зображення подій. З огляду на бюджетні та календарні обмеження, МНЗ не може провести консультації з усіма зацікавленими особами чи відвідати усі локації реалізації. У деяких випадках ситуація потребує збереження анонімності респондентів, тож МНЗ залишає за собою право не подавати особисту інформацію про таких учасників. Через обмеження дослідницьких методів, МНЗ заохочує надання коментарів до проєктів кожного звіту протягом періоду рецензування перед публікацією.

Кожен звіт проходить процес контролю якості, який включає внутрішнє рецензування працівниками МНЗ та Групою міжнародних експертів (ГМЕ) МНЗ. Кожен звіт також проходить зовнішнє рецензування, протягом якого уряди та громадянське суспільство запрошені для надання коментарів щодо змісту проєкту звіту МНЗ.

Цей процес рецензування, включно із процедурою врахування отриманих коментарів, роз'яснений у Розділі III Посібника з процедур².

Інтерв'ю та коментарі зацікавлених сторін

Головним критерієм відбору респондентів для інтерв'ю було їхнє знання щодо процесу ПВУ – або загальне або щодо конкретних зобов'язань. Другорядним критерієм був статус респондента. Для того, щоб забезпечити збалансованість поглядів, щодо кожної теми було запрошено принаймні по одному представнику від влади та принаймні по одному – від громадянського суспільства. У випадках, коли з однієї теми були зазначені або порекомендовані кілька експертів, усіх їх запрошували для інтерв'ю.

Щоб зрозуміти погляди залучених сторін щодо розробки плану дій, дослідник МНЗ скотактував з діячами, які були найдовше залучені до ПВУ і через це мали довготермінове порівняльне розуміння теми. З боку уряду інтерв'ю надала одна експертка, аргументуючи це тим, що її колеги мають ту ж саму інформацію. З боку громадянського суспільства інтерв'ю надали чотири експерти.

Для отримання інформації щодо окремих зобов'язань дослідник МНЗ надіслав офіційні інформаційні запити електронною поштою до державних службовців, зазначених як контактні особи відповідних зобов'язань. Такий спосіб комунікації був обраний задля забезпечення максимальної точності інформації та максимальної можливості перевірити відповіді. У разі потреби були надіслані кілька електронних листів та здійснені телефонні дзвінки. Станом на початок травня 2019 письмові відповіді надали 17 держслужбовців, а один держслужбовець надав інтерв'ю. Однак, п'ять із цих держслужбовців, відповідальних за сім зобов'язань, надали повні відповіді після передбаченого законом місячного терміну для відповіді на звернення громадян.

Щоб врахувати погляди громадськості, дослідник МНЗ також надіслав електронні листи представникам громадянського суспільства, обраних серед організацій-партнерів,

перелічених у плані дій, та іншим активним учасникам процесу ПВУ. Деякі респонденти радили звернутися до інших експертів, з якими дослідник МНЗ також скотактував. Для більш динамічного обговорення бажаним форматом комунікації було інтерв'ю через Скайп, проте письмові відповіді також були можливі. У підсумку були проведені 18 інтерв'ю, а одна письмова відповідь була отримана електронною поштою. Усі 17 зобов'язань були розглянуті, причому для кожного були проведені від одного до трьох інтерв'ю.

До того ж, дослідник МНЗ відвідав два заходи, описані у другому розділі. 7 травня 2018 року дослідник МНЗ спостерігав публічний захід, присвячений розробці четвертого плану дій, а 4 жовтня 2018 року дослідник МНЗ спостерігав розширену нараду багатостороннього форуму, метою якого було публічне обговорення проєкту плану дій.

Про Механізм незалежного звітування

Механізм незалежного звітування (МНЗ) є ключовим засобом, за допомогою якого зацікавлені сторони можуть відстежувати прогрес ПВУ у залучених країнах та спільнотах. Підготовку методології дослідження і контролю якості забезпечує Група незалежних експертів, яка складається з експертів із питань прозорості, участі громадськості, підзвітності та методів дослідження у соціальних науках. Група міжнародних експертів (ГМЕ) забезпечує контроль якості кожного звіту. До складу ГМЕ входять фахівці з прозорості, участі, підзвітності та дослідницьких методів соціальних наук.

Чинними учасниками Групи міжнародних експертів є:

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

Невеликий штат співробітників знаходиться у Вашингтоні, округ Колумбія, США, і у тісній співпраці з дослідниками супроводжує звіти відповідно до процедур МНЗ. Запитання та коментарі щодо цього звіту можна надсилати співробітникам на адресу irm@opengovpartnership.org.

¹ "Open Government Partnership," The Government Portal. The Unified Web-portal of Executive Authorities of Ukraine, <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad>.

² IRM Procedures Manual, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Додаток І. Огляд розробки плану дій Україною

Ключ:

Зелений = Відповідає стандарту

Жовтий = У процесі (вжиті заходи для відповідності цьому стандарту, але відповідності стандарту ще не досягнуто)

Червоний = Відсутні ознаки відповідних заходів

| Багатосторонній форум | |
|---|---------|
| 1а. Форум створено: Існує форум, який контролює процес ПВУ. | Зелений |
| 1б. Регулярність: Форум збирається принаймні щоквартально – особисто або дистанційно. | Зелений |
| 1в. Повноваження спільної розробки: Члени форуму спільно розробляють членство, розпуск та управлінську структуру. | Зелений |
| 1г. Публічність розпоряджень: Інформація про членство, розпуск та управлінську структуру форуму наявна на веб-сайті/веб-сторінці ПВУ. | Зелений |
| 2а. Багатосторонність: Форум складається з представників уряду та громадянського суспільства. | Зелений |
| 2б. Паритет: До складу форуму входить рівна кількість представників уряду та громадянського суспільства. | Зелений |
| 2в. Прозорість відбору: Членів форуму з-поза уряду відбирають чесно та прозоро. | Зелений |
| 2г. Представництво від уряду на високому рівні: Форум має у своєму складі представників уряду високого рівня, які наділені повноваженнями прийняття рішень. | Жовтий |
| 3г. Відкритість: Форум відкритий до пропозицій та участі у процесі розробки та виконання плану дій будь-яких громадських активістів чи інших зацікавлених сторін поза форумом. | Зелений |
| 3д. Дистанційна участь: Існують можливості дистанційної участі у принаймні деяких зустрічах та подіях. | Жовтий |
| 3е. Протоколи: Форум ПВУ проактивно повідомляє та звітує про свої рішення, заходи та результати широкому колу урядових та неурядових зацікавлених сторін. | Жовтий |

Ключ:

Зелений = Відповідає стандарту

Жовтий = У процесі (вжиті заходи для відповідності цьому стандарту, але відповідності стандарту ще не досягнуто)

Червоний = Відсутні ознаки відповідних заходів

| Розробка плану дій | |
|---|---------|
| 4а. Прозорість процесу: Наявний національний веб-сайт ПВУ (або веб-сторінка ПВУ на урядовому веб-сайті), де проактивно публікують інформацію про всі аспекти національного процесу ПВУ | Зелений |
| 4б. Надання документів заздалегідь: Форум поширює інформацію про ПВУ серед зацікавлених сторін заздалегідь, щоб забезпечити їхню поінформованість та готовність до участі на усіх етапах процесу ПВУ. | Жовтий |
| 4в. Підвищення обізнаності: Форум проводить просвітницьку діяльність та заходи з підвищення обізнаності серед відповідних зацікавлених сторін, щоб поінформувати їх про процес ПВУ. | Жовтий |
| 4г. Канали комунікації: Уряд сприяє прямій комунікації із зацікавленими сторонами, у процесі якої відповідає на питання щодо процесу розробки та виконання плану дій, зокрема під час інтенсивної діяльності ПВУ. | Зелений |
| 4г. Обґрунтована відповідь: Багатосторонній форум публікує свою аргументацію щодо власних рішень та відповідає на основні категорії публічних коментарів. | Зелений |
| 5а. Репозиторій: Уряд збирає та публікує репозиторій документів на національному веб-сайті/веб-сторінці ПВУ, який слугує архівом та надає доступ до всіх документів, пов'язаних із національним процесом ПВУ, включно із (але не обмежуючись) документами щодо консультацій, національними планами дій, звітами самооцінки уряду, звітами МНЗ та супровідною документацією щодо виконання зобов'язань (наприклад, посилання на бази даних, докази проведених зустрічей, публікації). | Жовтий |

Редакційна примітка: якщо країна відповідає усім шести стандартам, позначеним напівжирним шрифтом, МНЗ відзначає процес ПВУ країни як «зірковий процес».