

Механізм незалежного звітування

Огляд плану дій:
Україна 2021–2022

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Вступ

Починаючи з січня 2021 року МНЗ розпочав випуск нових продуктів у рамках процесу оновлення МНЗ¹. Новий підхід спирається на висновки понад 350 незалежних, доказових і надійних оцінок, проведених МНЗ, а також на коментарі спільноти OGP. МНЗ прагне створювати прості, своєчасні, цільові продукти, орієнтовані на результати, які сприяли б навчанню та підзвітності у ключові моменти циклу плану дій OGP.

Нові продукти МНЗ включають:

1. **Бриф зі спільної розробки:** включає висновки з попередніх планів дій, виконує навчальну мету та слугує джерелом інформації для планування та організації процесу спільної розробки. Цей продукт планується випустити наприкінці 2021 року, починаючи з того, що країни спільно створюватимуть плани дій на 2022–2024 роки.
2. **Огляд плану дій:** незалежний, швидкий, технічний огляд характеристик плану дій, сильних сторін та проблем, які визначає МНЗ, щоб забезпечити більш ефективну реалізацію. Цей продукт планується випустити наприкінці 2021 року, починаючи з планів дій на 2020–2022 роки. Огляд плану дій надається через 3–4 місяці після подання такого плану.
3. **Звіт про результати:** загальна оцінка реалізації, яка зосереджується на результатах на рівні політики та на тому, як відбуваються зміни. У ньому також перевіряється дотримання правил OGP та надається інформація про підзвітність та довгострокове навчання. Цей продукт планується випустити під час перехідної фази на початку 2022 року, починаючи з планів дій на 2019–2021 рік, період реалізації яких закінчується 31 серпня 2021 року. Звіт про результати надсилається протягом чотирьох місяців після завершення циклу реалізації.

Цей продукт складається з огляду МНЗ на план дій України на 2021–2022 роки. План дій складається з 14 зобов'язань. В огляді подано аналіз того, наскільки план дій сприяє реалізації зобов'язань та результатам. Дані за кожним зобов'язанням доступні в Додатку 1. Детальну інформацію щодо методології та показників, які МНЗ використав для цього огляду плану дій, можна знайти в розділі 4: «Методологія та показники МНЗ».

¹ Більш детальну інформацію про процес оновлення МНЗ можна знайти за адресою <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh>

Зміст

Розділ I: Огляд плану дій на 2021–2022 роки	2
Розділ II: Перспективні зобов'язання в Плані дій України на 2021–2022 роки	5
Розділ III: Методологія та індикатори МНЗ	17
Додаток 1: Дані по конкретних зобов'язаннях	20
Додаток 2: Мінімальні вимоги діяльності відповідно до процедури ПВУ	22

Розділ I: Огляд плану дій на 2021–2022 роки

Чимало з 14 зобов'язань України ґрунтуються на наявних ініціативах щодо прозорості. Три найперспективніші зобов'язання мають чіткі цілі та значний потенціал для досягнення результатів, в той час як деякі інші зобов'язання не стосуються відкритості уряду або незрозуміло, як у них планується подолати перешкоди у виконанні, які вже виникали в минулому. При відновленні структури багатосторонньої координації необхідно забезпечити ефективний нагляд за реалізацією, а також актуальні й амбітні зобов'язання в майбутніх планах дій.

П'ятий план України складається з 14 зобов'язань. Більш ніж половина зобов'язань зосереджені на прозорості у таких сферах політики, як державний бюджет, державні активи, бенефіціарні власники, видобувні галузі, дорожні та інфраструктурні проекти, інвалідність та гендерні питання.

План включає три перспективні зобов'язання щодо прозорості бюджету, прозорості звітування у видобувних галузях, а також впровадження механізму для моніторингу інфраструктурних проектів. У них значний потенціал, а детальніша оцінка доступна в Розділі II.

За процесом спільної розробки наглядала спеціальна група з представників уряду, громадянського суспільства та міжнародних донорів України, які й раніше долучалися до розробки планів дій OGP. Координаційна рада — офіційний багатосторонній форум України — припинила ефективну роботу, оскільки багато її членів покинули місця роботи в уряді та громадянському суспільстві, і станом на початок процесу спільної розробки їх не замінили¹. Додатково на процес розробки плану дій вплинула пандемія COVID-19, внаслідок якої діалоги та консультації довелося перенести онлайн — в результаті до процесу вдалося долучити більшу кількість громадських організацій, які працюють поза Києвом². Спеціальна наглядова група під час тематичних онлайн-зустрічей і через електронну форму отримала й оцінила 241 пропозицію, опублікувала відгуки та підготувала проект плану дій, який обговорювався на публічних консультаціях³. Фінальну версію було прийнято в лютому 2021 року.

РЕЗЮМЕ

Участь з: 2011

План дій, що вивчається: 2021–2022

Продукт МНЗ: Огляд плану дій

Кількість зобов'язань: 14

Огляд зобов'язань:

- Зобов'язання з перспективи відкритого уряду: 13 (93%)
- Зобов'язання зі значним потенціалом: 3 (21%)
- Перспективні зобов'язання: 3

Сфери політики

Продовжені з попередніх планів дій:

- Прозорість бенефіціарної власності
- Прозорість бюджету
- Прозорість у видобувних галузях
- Інструменти діджиталізації демократії

Нові сфери в цьому плані дій:

- Участь молоді
- Розбивка даних за статтю

Відповідність мінімальним вимогам OGP до спільної розробки:

- Виконано відповідно до процесу OGP: Так

Цей план дій містить три зобов'язання, які, за оцінками МНЗ, мають значний потенціал для досягнення результатів, вісім із помірним потенціалом та три зобов'язання з незрозумілим потенціалом⁴. МНЗ не зміг визначити доцільність зобов'язання щодо створення онлайн-платформи для патентування та інноваційного розвитку, нового плану дій України в рамках OGP, в контексті цінностей відкритого уряду.

Видається, що зобов'язання щодо перевірки інформації про бенефіціарну власність та застосування інструментів електронної демократії продовжуються з попередніх планів та ґрунтуються на незакінчених завданнях із них.

Залучення нових організацій сприяло диверсифікації тематичних сфер, які охоплює дій, але це не означає, що зобов'язання стали більш амбітними. У цих зобов'язаннях щодо участі молоді, доступності для людей з інвалідністю, навчання державних службовців щодо відкритих даних та даних з розбивкою за статтю не скористалися можливістю залучити нові організації як партнерів у реалізації плану дій, зокрема відповідні організації громадянського суспільства, які раніше не займалися темою відкритого уряду. У цих зобов'язань лише помірний потенціал для досягнення результатів, тому що в них нечіткі цілі, або тому що вони являють собою окремі події чи тренінги.

З іншого боку, зобов'язання, які мають значний потенціал для результатів, включають дії, які чітко окреслюють постійний позитивний вплив у відповідній сфері політики. Зобов'язання щодо моніторингу інфраструктурних проєктів включає ефективний захід, в якому інфраструктурним проєктам приписуються унікальні ідентифікатори, що значно спростило б їхній моніторинг і зменшило б корупційні ризики. Зобов'язання щодо прозорості видобувних галузей розширило б сферу застосування та забезпечило б публікацію даних для місцевих громад у режимі реального часу, а зобов'язання щодо цифрових закупівель збільшили б прозорість та зменшили корупційні ризики.

У процесі спільної розробки брала участь потужна міжнародна донорська спільнота в Україні. Щонайменше дев'ять зобов'язань мають явну підтримку або фінансування від міжнародних донорів. Однак, як пояснювалося вище, не всі зобов'язання мають чітке відношення до відкритого уряду, і не в усіх є значний потенціал досягти результатів. Зобов'язання, у тому числі підтримані донорами, повинні чітко стосуватися відкритого уряду, мати значний потенціал для досягнення результатів і підтримуватись українським урядом поза циклом плану дій.

Крім того, відновлення функціонування Координаційної ради України має забезпечити підтримку та нагляд за впровадженням цього плану дій. Для цього члени Ради повинні будуть знайти розв'язання наявних проблем та чітко висловлювати потребу в ресурсах чи політичній участі. Чинна рада також необхідна, щоб підготувати розробку наступного циклу плану дій у 2023 році та нагляд за ним, зокрема формулювання амбітних, актуальних зобов'язань. Рада має використовувати формат зобов'язань, наданий OGP, щоб чітко сформулювати проблему, дії, прагнення до результатів та актуальність в контексті відкритого уряду.

⁴ Наталія Окша (секретар Координаційної ради OGP, Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв'ю дослідника МНЗ, 22 червня 2021 року.

² Секретаріат Кабінету міністрів України, «Зміни у впровадженні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"" у 2020 році» (Урядовий портал, 23 березня 2020 року), <https://www.kmu.gov.ua/news/zmini-u-vprovadzheni-iniciativi-partnerstvo-vidkritij-uryad-u-2020-roci>; Окша, інтерв'ю.

³ Секретаріат Кабінету міністрів України, «Звіт про врахування пропозицій, які надійшли за результатами обговорень в рамках підготовки плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"" у 2021-2022 роках» (2018), <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/zvit-propo-ogp2021.pdf>; Окша, інтерв'ю.

⁴ План дій на 2018–2020 роки був загалом лише трохи менш амбітним, ніж план дій на 2021–2022 роки, хоча в ньому було більше зобов'язань.

Розділ II: Перспективні зобов'язання в Плані дій України на 2021–2022 роки

У наступному огляді розглянуто три зобов'язання, визначені МНЗ як такі, що мають потенціал для досягнення найбільш перспективних результатів. Цей огляд слугуватиме джерелом інформації для МНЗ в процесі оцінки реалізації плану. Звіт про результати ґрунтуватиметься на ранньому виявленні потенційних результатів у цьому огляді в порівнянні з результатами наприкінці періоду впровадження плану дій. У цьому огляді також проаналізовано виклики, можливості та рекомендації щодо сприяння вивченню та впровадженню цього плану дій.

Зобов'язання 1 (надання інформації про показники бюджетних програм та вдосконалення сфери закупівель), 8 (прозорість у видобувних галузях) та 13 (механізми моніторингу інфраструктурних проектів) надалі аналізуються як перспективні зобов'язання, оскільки вони мають значний потенціал для результатів у відповідних галузях політики.

Зобов'язання 2 щодо прозорості державної власності є позитивним кроком, який би насамперед забезпечив диджиталізацію та спростив процес оновлення Єдиного реєстру об'єктів державної власності. Однак текст не містить чіткого визначення рівня детальної інформації, яка буде опублікована онлайн.

Зобов'язання 3 щодо створення системи дистанційного електронного навчання зробить навчальні матеріали доступними онлайн та забезпечить їхнє регулярне оновлення згідно з державними освітніми стандартами та навчальними програмами. Однак із плану дій не зрозуміло, чи ці матеріали будуть доступні за відкритими ліцензіями для повторного використання чи потрібно буде додатково щось робити, щоб забезпечити їх використання учнями та школами.

МНЗ не зміг чітко визначити зв'язок Зобов'язання 5 з цінностями відкритого уряду, оскільки незрозуміло, як створення онлайн-платформи для патентування та розвитку інновацій зробить політику, державні установи чи процеси прийняття рішень більш прозорими, інклюзивними чи підзвітними.

Хоча Зобов'язання 4 щодо політики відкритої науки включає окремі кроки з залученням зацікавлених сторін, значні результати потенційно більш вірогідні у майбутніх планах дій, які передбачатимуть ширше оприлюднення відкритих даних. Це також стосується Зобов'язання 12, в якому йдеться про розкриття інформації про дорожню інфраструктуру — у майбутніх планах можна буде досягти більш значних результатів, якщо будуть доступні відповідні дані.

Зобов'язання 6 було перенесено з попереднього плану дій, але, схоже, жодна установа чи державний орган в Україні не несе відповідальності за впровадження процесу перевірки, необхідного для підвищення прозорості бенефіціарної власності. В індикаторі щодо створення та впровадження єдиної системи перевірки недостатньо чітко вказано, які інструменти мають для цього використовуватися, а також додатковий обсяг чи канали інформації, які мають стати публічно доступними. Навчання та процес незалежного аудиту — позитивний, але невеликий крок, який, як видається, в основному реалізує громадянське суспільство.

Зобов'язання 7 щодо інструментів електронної демократії спрямоване на диджиталізацію та централізацію деяких з цих інструментів, а не залучення громадськості до змін та покращення їх функціонування, щоб вони були більш відкритими, інклюзивними чи підзвітними. Реформування публічних консультацій — найбільш амбітний аспект у рамках цього зобов'язання, зокрема, Міністерство цифрової трансформації особливо зацікавлене у створенні платформи для інструментів електронної демократії. Однак потенціал цього зобов'язання все ж обмежений, оскільки зацікавлені сторони неодноразово підкреслювали необхідність внесення змін до законодавства, щоб консультації використовувалися більш широко, ніж їх зараз використовують урядові установи, а такі зміни в минулому вже неодноразово відкладалися (хоча самі по собі вони не є необхідною передумовою розробки інструментів і платформи)¹.

Навчальні заходи, передбачені в рамках Зобов'язання 9 щодо утворення національного центру компетенцій в сфері відкритих даних та Зобов'язання 11 щодо сприяння активізації участі молоді, схоже, не закріплюють ці зміни у державній практиці. Зобов'язання 11 могли б показати більш вагомий результат, якби навчання було адаптоване до конкретних сфер політики або якби воно включало пряме залучення молоді до конкретної політики чи законодавства.

Виконання Зобов'язання 10 (забезпечення цифрової доступності для осіб з інвалідністю) виграє від активного залучення самих людей з інвалідністю та груп громадянського суспільства. Це також стосується Зобов'язання 14, в рамках якого було б доцільно співпрацювати з місцевими жіночими групами України, щоб встановити, які сфери політики чи набори даних мають бути пріоритетними для найбільшого впливу на сприяння гендерній рівності, замість того, щоб загалом розглядати всі набори даних з гендерно чутливої перспективи.

Таблиця 1. Перспективні зобов'язання

Перспективні зобов'язання
<p>1. Підвищення прозорості бюджету та впровадження електронного контрагування: Показники бюджетних програм стануть більш зрозумілими для користувачів відкритих даних місцевих розпорядників коштів. Модуль електронних контрактів дозволить оцифрувати процес підписання контрактів з державними установами, перетворити їх на загальнодоступні та машиночитні дані, а також дозволить прискорити аналіз та публічний нагляд за контрактами в Україні.</p>
<p>8. Запровадження електронної системи подання та аналізу звітності у видобувних галузях: Нова система онлайн-звітування для компаній означатиме, що подана інформація публікується в режимі реального часу. В ній також буде забезпечено більш детальну інформацію, яка може допомогти громадам краще зрозуміти, скільки грошей уряди отримують від видобувних галузей промисловості.</p>
<p>13. Створення додаткових механізмів для моніторингу інфраструктурних проєктів: Це дозволить розробити алгоритм створення унікальних ідентифікаторів для інфраструктурних проєктів в Україні. Оприлюднення цих ідентифікаторів зменшить можливості для корупції та дасть можливість чиновникам та громадськості мати змогу ідентифікувати проєкти та стежити за їхньою реалізацією.</p>

Зобов'язання 1: Підвищення прозорості бюджету та впровадження електронного контрагування

(Міністерство фінансів, Державне казначейство, ДУ «Відкриті публічні фінанси», ProZorro, Transparency International Україна та Eidos)

Повний опис доступний у Зобов'язанні 1 в Плані дій України на 2021–2022 роки:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2021-2022>

Контекст і цілі:

Міжнародні установи, організації та донори протягом кількох років заохочували та підтримували Україну в підвищенні прозорості в управлінні державними фінансами². Україна розробила стратегії управління державними фінансами для посилення державного фінансового контролю та запобігання фінансовим зловживанням та шахрайству щодо державних та місцевих ресурсів³. Починаючи з 2016 року, плани дій України в рамках ПВУ включають реформи прозорості бюджету, які підтримують ці цілі, покращуючи інформування громадськості у доступному форматі про національні, регіональні та місцеві бюджети та витрати⁴.

План дій на 2018–2020 роки передбачав зобов'язання додати до openbudget.gov.ua бюджетний модуль для громадян, що значно покращило доступ до державної, регіональної та місцевої інформації про витрати у форматі відкритих даних⁵. Зобов'язання 2021–2022 років спираються на ці досягнення шляхом розробки та впровадження двох нових наборів інформації на платформі openbudget.gov.ua — показників бюджетних програм (критеріїв моніторингу бюджетів) та електронних контрактів. В рамках першого завдання має бути опубліковано показники бюджетних програм з детальнішою інформацією, що допомогло б громадськості зрозуміти, як їхні податки витрачаються в рамках місцевих бюджетів.

В рамках другого завдання планується створити розділ електронних контрактів на openbudget.gov.ua, що перевело б процес підписання контрактів з державними установами та органами в цифровий формат. Це покращило б управління публічними закупівлями та уможливило б кращий нагляд за використанням державних коштів як з боку держави, так і з боку громадян. Це завдання може досягти значних результатів, зробивши контракти більш прозорими та відкритими для громадського нагляду.

Це зобов'язання було розроблене спільно урядом і громадянським суспільством, які співпрацюють над розробкою та покращенням платформи openbudget.gov.ua з 2016 року. Це завдання також було включене в останній проєкт Стратегії реформи управління публічними фінансами⁶.

Потенціал: Значний

Перше завдання в рамках цього зобов'язання спрямоване на розвиток громадського модуля бюджету openbudget.gov.ua, щоб він також включав місцеві бюджети у машиночитному форматі⁷. Наразі інформація про бюджет доступна на вебсайтах органів місцевого самоврядування (у відсканованому вигляді та у форматах на зразок PDF), але вона не машиночитна⁸. Ці дані супроводжуються технічною термінологією та кодуванням. Ідея зобов'язання полягає в публікації технічної інформації, яка допомогла б громадянам краще зрозуміти інформацію про бюджет⁹. Тобто така публікація може покращити розуміння наявної інформації, але в ній необов'язково збільшується обсяг чи глибина доступної бюджетної інформації. Оскільки доступною стане тільки технічна інформація,

цей захід має помірний, а не значний потенціал покращити доступ до бюджетної інформації.

Однак у другого завдання потенціал значний. Завдання модулю електронних контрактів — оцифрувати підписання та реєстрацію контрактів, зробити їх загальнодоступними та машиночитними. Таким чином, контракти, доступні у вигляді відкритих даних, дозволять проводити аналіз всередині інституцій, а також полегшать моніторинг з боку громадянського суспільства та наглядових органів.

Державні установи заявили, що нові дані з інструменту електронних контрактів стануть для них корисними для відстеження та прогнозування платіжних потоків. Наразі дані контрактів завантажуються вручну і не є машиночитними. Тому відкриті контракти в цифровому форматі автоматизують значну частину цього процесу та зроблять прогнозування платіжних потоків більш ефективним¹⁰.

На думку громадянського суспільства, оцифровані відкриті контракти полегшать і частково автоматизують виявлення ризиків, таких як неконкурентні платежі чи пункти, що становлять корупційний ризик¹¹. API для контрактів у форматі відкритих даних дозволить урядам та наглядовим органам створювати інструменти, які автоматично аналізують та виявляють корупційні чи інші ризики. Громадянське суспільство також стверджувало, що API може призвести до того, що підприємства зможуть аналізувати остаточні контракти державних установ та приймати рішення, чи варто брати участь у їхніх тендерах¹². Є підстави очікувати, що дані дійсно будуть використовуватися, бо попередні приклади використання відкритих даних в Україні показали, що журналісти-розслідувачі та наглядові організації з їх допомогою змогли аналізувати дані підозрілих закупівель¹³.

Уряд також заявив, що оцифрування зробить процес підписання контрактів більш прозорим¹⁴. Поточний процес підписання контрактів на папері означає, що деякі установи можуть затримувати процес до настільки, що вони будуть юридично зобов'язані проводити повторні закупівлі. Представники міністерства та ГО стверджують, що часом державні установи підписують контракти не з переможцем закупівлі, а з постачальниками, яким вони особисто надають перевагу¹⁵. За допомогою диджиталізації процес підписання контрактів має стати не лише більш прозорим, а й швидшим.

Можливості, виклики та рекомендації під час реалізації

Це зобов'язання відкриває можливості для вдосконалення та більш ефективних внутрішніх процедур обробки закупівельних контрактів. Оцифрування електронних контрактів може зменшити можливості держустанов маніпулювати результатами, а також прискорити процес підписання контрактів в Україні.

Оцифрування та публікація контрактів у відкритих форматах даних надасть додаткові можливості для аналізу даних урядами та наглядовими організаціями громадянського суспільства. Уряд уже повідомив, що це допоможе їм з прогнозуванням платіжних потоків.

Публікація показників бюджетних програм має більш помірні можливості — вона допомагає громадянам краще зрозуміти бюджетну інформацію.

Однак є певні труднощі щодо виконання цього зобов'язання, особливо стосовно контрактів. Щоб досягти успіху з процесом оцифрування та автоматичною інтеграцією з іншими базами даних з метою аналізу, необхідно забезпечити коректне введення інформації. Для цього потрібно, щоб установи забезпечили ефективне навчання чиновників щодо використання системи, а також щоб було запроваджено методи виявлення потенційних помилок чи перевірки інформації, перш ніж вона проходить

затвердження в системі. Система також має включати та повідомляти користувачів про подальші зміни до контрактів (наприклад, непередбачені зміни в технічних вимогах контракту чи перевищення вартості), оскільки іноді вони можуть вказувати на неналежне управління чи корупцію, хоча такі ситуації можуть виникати і з поважних причин.

Уряд та громадянське суспільство, які працюють над цим зобов'язанням, очікують, що нові дані будуть використовуватися¹⁶. Хоча громадянське суспільство переконане, що, зважаючи на попередні приклади використання нових відкритих даних для розслідувань, можна сподіватися, що цей досвід повториться і з даними щодо контрактів, все одно має проводитися інформування та заохочення громадянського суспільства та медіа використовувати й аналізувати ці дані. Таким чином можна досягти довгострокових змін у державних установах, щоб гарантувати, що контракти не включають підозрілі платежі, положення, що знижують конкуренцію, або інші ризиковані елементи.

Щоб подолати деякі з цих викликів та максимально використати можливості цього зобов'язання, МНЗ рекомендує наступне:

- **Уряд має проводити навчання держслужбовців, які використовуватимуть нову систему роботи з контрактами.** Це навчання повинне забезпечити точність введеної інформації. Також в результаті навчання чиновники повинні чітко зрозуміти, як працює електронне підписання контрактів, та належним чином працювати з системою, щоб запобігти затримкам та скасуванням тендерів. Навчання має включати моніторинг та оцінку системи, а органи влади повинні регулярно публікувати звіти про оцінку.
- **Уряд має заохочувати використання та аналіз даних третіми сторонами (напр., журналістами-розслідувачами, наглядовими ГО й окремими активістами) та сприяти повідомленням про підозрілі контракти чи потенційну корупцію.** Забезпечення ефективних механізмів, таких як DoZorro, для повідомлення владі про підозрілі контракти, платежі або пункти договорів, також допоможе державним органам у проведенні власних розслідувань потенційної корупції. Використання системи DoZorro може допомогти забезпечити нагляд громадськості за електронними контрактами та вчасне інформування органів влади.
- **Уряд має гарантувати, що державні органи мають ресурси, необхідні для моніторингу та аналізу даних та проведення розслідувань щодо підозрілих контрактів.**

Зобов'язання 8: Запровадження електронної системи подання та аналізу звітності у видобувних галузях

(Міністерство енергетики, Міністерство екології та природних ресурсів, Міжнародний фонд «Відродження», Німецьке агентство міжнародного співробітництва, Асоціація прозорості енергетики, Група зацікавлених сторін з впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей та Група DiXi)

Повний опис доступний у Зобов'язанні 8 в Плані дій України на 2021–2022 роки:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2021-2022>

Контекст і цілі:

Прагнучи покращити управління та зменшити рівень корупції у видобувному секторі, Україна приєдналася до Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ) у 2013 році. Країна підготувала чотири звіти ІПВГ, в яких проаналізовано видобувний сектор за період з 2013 по 2017 роки. Видобувний сектор становить близько 5,9% ВВП в Україні та забезпечує великий відсоток доходу державного бюджету. Найбільші видобувні компанії займаються газом, нафтою та вугіллям, але є компанії, які також видобувають різні корисні копалини та метали¹⁷.

Україна включила зобов'язання щодо ІПВГ у свої плани дій відкритого уряду. Це зобов'язання — продовження попереднього зобов'язання щодо розробки онлайн-порталу для подання первинної інформації від компаній для створення національних звітів ІПВГ¹⁸. На відміну від попередніх зобов'язань у сфері ІПВГ, у яких був трансформаційний вплив у сфері відкритого уряду, зобов'язання за 2018–2020 роки було реалізоване не повністю, оскільки онлайн-портал було підготовлено і випробувано, але не опубліковано повністю¹⁹. В рамках нового зобов'язання портал нарешті буде запущено онлайн, буде проведено навчання персоналу, компанії зможуть подавати інформацію та публікувати дані, і буде забезпечено відповідність оновленим стандартам ІПВГ шляхом прийняття правових актів, на основі яких функціонуватиме онлайн-платформа. Воно також включає в себе важливий етап для об'єднання видобувних компаній та місцевих громадських організацій, подібно до формату багатостороннього форуму ІПВГ.

Зобов'язання було розроблене на основі співпраці між урядом та групами громадянського суспільства, такими як Міжнародний фонд «Відродження»²⁰. Воно ґрунтується на партнерстві, яке триває з 2013 року, коли в план дій України з відкритого уряду вперше було включено зобов'язання у сфері ІПВГ. Також зазначається, що у грудні 2020 року Міністерство енергетики оновило склад Багатосторонньої групи з реалізації Ініціативи прозорості видобувних галузей²¹ — раніше це питання зайшло в глухий кут²².

Потенціал: Значний

Як пояснюється у світі намірів на 2018-2020 роки²³, це зобов'язання передбачає кілька результатів, пов'язаних з прозорістю, зокрема збір інформації в режимі реального часу, зменшення часу на подачу та обробку даних в рамках ІПВГ, публікацію необхідної інформації у форматі відкритих даних, вчасну публікацію звітів ІПВГ та зменшення витрат на звітування.

Важливий етап прийняття поправок до нормативно-правових актів (таких, як закон про забезпечення прозорості видобувних галузей)²⁴ забезпечив би обов'язкові інституціоналізовані зміни, в рамках яких стали б обов'язковими зір та публікація нової інформації у видобувних галузях, зокрема даних про довкілля, гендерні аспекти, продаж товарів і контракти дані відповідно до нових стандартів ІПВГ, оновлених у 2019 році²⁵. Це,

своєю чергою, вимагало б технічного оновлення на платформі, яке уможливило б подачу та публікацію цих даних. З 2014 року зміни до законодавства неодноразово відкладалися, хоча громадянське суспільство продовжує їх відстоювати за підтримки міжнародних донорських організацій²⁶.

Основним результатом зобов'язання стане публікація нової інформації в режимі реального часу, такої як аудит компанії або бюджети з розбивкою на рівні громад. Представники громадянського суспільства стверджують, що це дасть місцевим громадам доступ до фінансової інформації, яка є важливою для планування бюджету, оскільки згідно із законом від вересня 2018 року 5% орендних платежів з прибутку від видобутку спрямовується до бюджетів місцевого самоврядування.²⁷ Державна служба геології та мінеральних ресурсів також підкреслила важливість податкових надходжень для стратегічного планування розвитку місцевих громад²⁸. Нарешті, завдяки змінам до стандарту ІПВГ у 2019 р. розширюється обсяг опублікованої інформації, включаючи дані про довкілля, гендерні аспекти, продажі товарів та контракти²⁹.

Платформа не була запущена до кінця циклу плану дій на 2018-2020 роки, але вона повинна розпочати роботу на початку періоду впровадження 2021-2022 років³⁰. За допомогою цього мають бути досягнуті значні результати в публікації даних про видобувний сектор в Україні. Подальші результати такої публікації можуть також сприяти місцевим громадянам чи журналістам, які зможуть використати дані, щоб забезпечити відповідальність місцевих органів самоврядування чи національного уряду за витрати коштів, отриманих з видобувних галузей. Цьому сприяє також завдання, в якому місцеві громади отримують інформацію про наслідки та фінансові вигоди діяльності видобувних компаній у їхній місцевості.

Можливості, виклики та рекомендації під час реалізації

Публікація даних в рамках цього зобов'язання призвела б до появи нової інформації в публічному доступі. З її допомогою може стати простіше притягувати місцеві установи до відповідальності за те, як вони витрачають кошти, отримані від видобувних галузей. Цього можна досягти за допомогою заходів, які об'єднують представників видобувних галузей та місцеві громади на багатосторонньому форумі. Попри це, важливо підвищити поінформованість населення щодо публічно доступної інформації та способів доступу до неї.

Хоча участь громадськості може бути посилена, місцеві групи зацікавлених сторін підтримуються та фінансуються донорами та громадськими організаціями. Внаслідок відсутності державного фінансування ці ініціативи не такі стійкі, як хотілося б³¹. Уряду також варто вивчити, як забезпечити громадський нагляд за сектором на місцевому та національному рівнях. Крім того, уряду слід подумати про те, як застосовувати санкції за неточну або неповну звітність видобувних компаній чи неподання звітності. Для цього може бути потрібно внести зміни до наявного законодавства про прозорість видобувних галузей.

Нарешті, варто зазначити, що будь-яка затримка у прийнятті парламентом необхідних поправок до закону може перешкодити виконанню цього зобов'язання³². Основна відмінність між нинішньою спробою внести зміни до законодавства та попередніми спробами полягає в тому, що зараз є публічне зобов'язання внести необхідні зміни. Необхідно своєчасно прийняти законодавчі поправки, щоб забезпечити ширше охоплення та вищу точність звітності про видобувні галузі.

Враховуючи ці труднощі, МНЗ рекомендує наступне:

- **Уряд повинен активно підтримувати своєчасне прийняття необхідних законодавчих змін** у парламенті, щоб забезпечити оновлення платформи для збору та публікації інформації відповідно до чинних стандартів ІПВГ.
- Поправки до законодавства можуть включати **вимоги до компаній подавати точні дані**, які надаються в режимі реального часу через портал. Це також **можна поєднати з відповідними санкціями** за ненадання такої інформації, включно з новою інформацією, подання якої вимагається в рамках стандартів ІПВГ за 2019 рік.
- **Уряд має підвищувати обізнаність місцевих громад та забезпечує їхнє регулярне залучення до багатосторонніх форумів.** Це має дати змогу громадянському суспільству вимагати від уряду звітувати про отримане фінансування, а також моніторити роботу видобувних галузей та роботу уряду в цій сфері.

Зобов'язання 13: Створення додаткових механізмів для моніторингу інфраструктурних проєктів (Міністерство інфраструктури та Ініціатива з прозорості в будівельній галузі в Україні (CoST))

Повний опис доступний у Зобов'язанні 13 в Плані дій України на 2021–2022 роки: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2021-2022>

Контекст і цілі:

Оновлення фізичної інфраструктури України (такої як дорожно-транспортні системи чи інфраструктура енергетичного сектору), стан якої зараз погіршується — ключове національне завдання, невиконання якого перешкоджатиме покращенню економічного розвитку³³. Національна транспортна стратегія України «Drive Ukraine 2030» включає, зокрема, інвестиції в інфраструктуру в розмірі 60 мільярдів доларів США³⁴. Модернізація та реформування інфраструктури в Україні також є важливою складовою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС³⁵. Однак, попри величезні інвестиції, управління інфраструктурними проєктами і нагляд за ними в Україні залишаються досить складними, що сприяє корупції в галузі. За даними ОЕСР, неправильне управління державними інвестиціями та проблемами врядування (включаючи корупцію) призводять до того, що подібні проєкти будівництва коштують в Україні на 22% дорожче, ніж у Європейському Союзі³⁶.

На розв'язання цих проблем зобов'язання в планах дій України успішно підвищили прозорість у державних витратах та закупівлях в Україні, зокрема через електронну систему публічних закупівель Prozorro та портал spending.gov.ua³⁷. Однак у жодній з цих систем не використовуються стандартні ідентифікатори, які полегшили б нагляд за конкретними інфраструктурними проєктами та зробили б потенційні чи реальні корупційні випадки більш помітними³⁸. В одному з найбільш кричущих випадків, що ілюструють таку потребу, місцеві органи влади розбили закупівлі робіт для дороги довжиною 1,5 кілометра на 150 окремих закупівель (щоб уникнути застосування процедури публічних закупівель і підписати договори з лояльною компанією)³⁹. Єдиний ідентифікатор для інфраструктурного проєкту міг би запобігти цій ситуації, забезпечивши кращі можливості для моніторингу.

Таким чином, це зобов'язання спрямоване на розвиток системи, у якій для інфраструктурних проєктів використовувався б єдиний ідентифікатор для всіх контрактів, пов'язаних з певним проєктом, які можна використовувати на різних платформах, а самі ідентифікатори можна було б публікувати в загальнодоступному реєстрі.

Тісна співпраця між урядом та Ініціативою з прозорості в будівельній галузі в Україні (CoST) під час попередніх планів дій показує, що між зацікавленими сторонами з цієї теми вже наявне робоче партнерство. CoST Україна, Міністерство інфраструктури та команди в рамках Міністерства економіки розробили зобов'язання після спільних обговорень⁴⁰.

Потенціал: Значний

Наразі не існує системи для створення унікальних ідентифікаторів для інфраструктурних проєктів та їхнього застосування до баз даних. Інфраструктурні проєкти передбачають різні контракти з різними ідентифікаторами залежно від платформи (Prozorro, spending.gov.ua, портал CoST «Прозора інфраструктура», транспортні послуги, портал Міністерства інфраструктури або портал електронних послуг). І уряд, і громадянське суспільство погоджуються, що це ускладнює моніторинг виконання проєктів⁴¹. Застосування єдиного унікального ідентифікатора для проєктів у різних базах даних значно спростило б відстеження різних контрактів для окремих проєктів, незалежно від назви або кількості контрактів, необхідних для реалізації проєкту⁴². Якщо спростити ідентифікацію та моніторинг проєктів, це допоможе забезпечити кращий нагляд за їх виконанням та знизити корупційні ризики. Нагляд може здійснюватися державними органами, але оприлюднення ідентифікаційної інформації також уможливить нагляд з боку громадян, наглядових ГО і не тільки.

В рамках "Drive Ukraine 2030" (що охоплює щонайменше 39 інфраструктурних проєктів)⁴³ в Україні було створено публічний централізований реєстр інфраструктурних проєктів, який стане основним джерелом інформації щодо інфраструктурних проєктів для інших порталів⁴⁴. Реєстр має включати унікальні ідентифікатори, а CoST Україна підтвердили, що дорожня інфраструктура буде першою категорією, на якій будуть випробовуватися унікальні ідентифікатори через платформу CoST. Платформа Prozorro вже здатна інтегрувати унікальні ідентифікатори проєктів у свою онлайн-систему⁴⁵. Це дві ключові платформи, які сприяють прозорості інфраструктурних проєктів та використовуються громадянським суспільством та іншими установами для моніторингу.

Хоча зобов'язання спрямоване на запобігання корупції, кількість розслідувань може спочатку зрости у міру виявлення нової інформації, оскільки унікальні ідентифікатори будуть корисними для моніторингу проєктів, розслідування підозрілих контрактів та судового переслідування корупції. Таким чином, ситуації, які могли б раніше залишитися непоміченими чи розслідуватися роками, можуть стати більш очевидними.

Як вже пояснювалося вище, публічно доступні ідентифікатори збільшують ймовірність, що корупційні практики в державних витратах буде розкрито. Оскільки публікація унікальних ідентифікаторів збільшує можливості для громадського нагляду, це знижує мотивацію порушувати правила та проводити закупівлі за завищеними цінами, а також може на деякий час знизити кількість контрактів на один проєкт, які раніше не укладалися через процедуру публічних закупівель, оскільки мали допорогові значення (принаймні, у сфері дорожньої інфраструктури, де такі ідентифікатори буде запущено насамперед).

Можливості, виклики та рекомендації під час реалізації

Виконання цього зобов'язання значно спростило та пришвидшило б пошук різних контрактів, пов'язаних з одним інфраструктурним проектом. На думку CoST Україна, це могло б бути корисним для численних організацій, активістів і журналістів-розслідувачів, які відстежують процеси закупівель для дорожньої інфраструктури, зокрема в рамках програми «Drive Ukraine 2030»⁴⁶. CoST пояснили, що раніше державні установи розслідували випадки корупції у будівництві доріг після того, як їх вже розслідували громадські організації та заявляли про них. За їхніми словами, наразі такі справи розслідуються місяцями, а використання ідентифікаторів могло б значно скоротити цей час⁴⁷.

Дорожня інфраструктура становить значну статтю витрат в Україні, тож випробування зобов'язання саме в цій сфері було б доцільним. Однак необхідно було б якнайшвидше розпочати розширення на інші сфери інфраструктури та закупівель в рамках стратегії «Drive Ukraine 2030» (або за її межами). Громадські організації вже визначили соціальну інфраструктуру як ще одну пріоритетну сферу для застосування унікальних ідентифікаторів, тож це питання також варто розглянути⁴⁸.

Розширення використання унікальних ідентифікаторів може вимагати змін та оновлень до наявних реєстрів. В той час як на платформі Prozorro наявні порожні поля, які можна заповнити унікальними ідентифікаторами контрактів, інші бази даних можуть потребувати технічного оновлення. Це вимагатиме додаткових ресурсів, але знизить корупційні ризики, полегшивши моніторинг проектів.

Хоча зобов'язання зосереджено на прозорості, воно також може включати інструменти підзвітності, щоб забезпечити ефективний зворотний зв'язок від громадськості та можливості повідомлення про корупцію та максимально використати єдині ідентифікатори. Для цього може бути необхідно розширити такі системи, як DoZorro, на інші бази даних і портали, що допоможе забезпечити ефективніші повідомлення про корупцію.

З огляду на ці проблеми, МНЗ рекомендує наступне під час реалізації зобов'язання:

- Державні установи повинні визначити основні інфраструктурні сфери, крім доріг, в яких корупційні ризики найвищі. **Приймаючи рішення про те, які нові проекти отримають унікальні ідентифікатори, вони також мають пріоритизувати проекти з найвищими корупційними ризиками.**
- Державні установи повинні гарантувати, що **унікальні ідентифікатори застосовуватимуться і до поточних інфраструктурних проектів, а не лише до нових.** Контракти, пов'язані з завершеними інфраструктурними проектами, також мають отримати унікальні ідентифікатори. **Унікальні ідентифікатори слід застосовувати за межами порталів CoST та Prozorro до всіх відповідних баз даних та порталів,** що підвищить прозорість та покращить нагляд за інфраструктурними проектами.
- При реалізації цього зобов'язання варто розглянути, як **створити можливості для викривачів, активістів і громадян моніторити та повідомляти про потенційну корупцію.** Має бути забезпечено механізми, за допомогою яких громадськість могла б повідомляти про правопорушення або підозрілі контракти, а державні установи — ретельно їх розслідувати.

- ¹ Оксана Мізік (Український центр незалежних політичних досліджень), інтерв'ю дослідника МНЗ, 19 липня 2021 р.
- ² Ministry of Finance, “Прозорий бюджет” (дата перегляду — 28 липня 2021 р.), <https://mof.gov.ua/uk/open-budget>.
- ³ European Commission, *Joint Staff Working Document: Association Implementation Report on Ukraine*, (27 Nov. 2020), https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_ukraine_association_implementation_report_final.pdf.
- ⁴ Gov. of Ukraine, *Action Plan for the Implementation of the Open Government Partnership Initiative in 2016-2018* (OGP, 20 Dec. 2016), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-third-national-action-plan-2016-2018/>.
- ⁵ Дмитро Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Перехідний звіт результатів за 2018–2020 роки* (OGP, 23 червня 2021 року), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-transitional-results-report-2018-2020/>.
- ⁶ Володимир Тарнай та Ольга Будник (Ейдос: центр політичних студій та аналітики), інтерв'ю дослідника МНЗ, 23 червня 2021 р.
- ⁷ Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Перехідний звіт результатів за 2018–2020 роки*.
- ⁸ Інтерв'ю Миколи Матюшенка (Мін. фінансів) з дослідником МНЗ, 17 червня 2021 р.; Тарнай і Будник, інтерв'ю.
- ⁹ Матюшенко, інтерв'ю.
- ¹⁰ *Id.*
- ¹¹ Тарнай і Будник, інтерв'ю.
- ¹² *Id.*
- ¹³ *Id.*
- ¹⁴ Матюшенко, інтерв'ю.
- ¹⁵ Матюшенко, інтерв'ю; Тарнай і Будник, інтерв'ю.
- ¹⁶ Матюшенко, інтерв'ю; Тарнай і Будник, інтерв'ю.
- ¹⁷ Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ), «Україна» (5 липня 2021 р.), <https://eiti.org/ukraine>.
- ¹⁸ Уряд України, *План дій з реалізації ПВУ за 2018–2020 роки* (OGP, 3 січня 2019 р.), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2018-2020/>.
- ¹⁹ Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Перехідний звіт результатів за 2018–2020 роки*.
- ²⁰ Олексій Орловський (Міжнародний фонд «Відродження»), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 2 липня 2021 року.
- ²¹ Кабінет Міністрів України, *План дій з реалізації Ініціативи «Партнерство "Відкритий уряд", 2021–2022* (OGP, 3 березня 2021 р.), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2021-2022>.
- ²² Дмитро Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки* (21 лютого 2020 р.), <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-design-report-2018-2020/>.
- ²³ Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки*.
- ²⁴ ІПВГ, «Закон України № 2545-VIII «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2545-19#Text>.
- ²⁵ ІПВГ, «Презентація про зміни до Стандарту ІПВГ (з 2016 до 2019 року)» (переглянуто 21 вересня 2021 року), <https://eiti.org/document/presentation-on-changes-to-eiti-standard-2016-to-2019>.
- ²⁶ Орловський, інтерв'ю.
- ²⁷ Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки*; Орловський, інтерв'ю.
- ²⁸ Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки*.
- ²⁹ ІПВГ, «Презентація про зміни до Стандарту ІПВГ (з 2016 до 2019 року)»
- ³⁰ Наталія Окша (секретар Координаційної ради OGP, Секретаріат Кабінету Міністрів України), інтерв'ю дослідника МНЗ, 22 червня 2021 року.
- ³¹ Орловський, інтерв'ю.
- ³² *Id.*
- ³³ ОЕСР, “6. Trends in Ukraine’s sustainable infrastructure investments,” in *Sustainable Infrastructure for Low-carbon Development in the EU Eastern Partnership: Hotspot Analysis and Needs Assessment* (24 Mar. 2021), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/67569623-en/index.html?itemId=/content/component/67569623-en>.
- ³⁴ Міністерство інфраструктури, «Володимир Омелян презентував Національну транспортну стратегію до 2030 року "Drive Ukraine 2030"» (22 червня 2018 р.), <https://mtu.gov.ua/en/news/29923.html>.
- ³⁵ European Commission, *Joint Staff Working Document: Association Implementation Report on Ukraine*.
- ³⁶ ОЕСР, “6. Trends in Ukraine’s sustainable infrastructure investments,” in *Sustainable Infrastructure for Low-carbon Development in the EU Eastern Partnership: Hotspot Analysis and Needs Assessment*.
- ³⁷ Напр., див. зобов'язання у: Хуткий, *Механізм незалежного звітування (МНЗ): Україна, звіт намірів на 2018–2020 роки*.
- ³⁸ Фарид Сафаров (Міністерство інфраструктури України), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 10 червня 2021 р.; Святослав Абрамов (CoST Україна), інтерв'ю з дослідником МНЗ, 10 червня 2021 р.
- ³⁹ Сафаров, інтерв'ю.
- ⁴⁰ *Id.*
- ⁴¹ *Id.*; Абрамов, інтерв'ю.

⁴² Сафаров, інтерв'ю.

⁴³ Міністерство інфраструктури, «39 українських інфраструктурних проєктів, що передбачені "Drive Ukraine 2030", включені до Індикативного плану розбудови Транс'європейської транспортної мережі, - Володимир Омелян» (18 січня 2019 р.), <https://mtu.gov.ua/news/30611.html>.

⁴⁴ Сафаров, інтерв'ю.

⁴⁵ Абрамов, інтерв'ю.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

Розділ III: Методологія та індикатори МНЗ

На відміну від попередніх звітів МНЗ оцінка не є метою цього огляду. Натомість це стислий і незалежний технічний перегляд характеристик плану дій, сильних сторін та викликів, визначених МНЗ, задля інформування про кращий процес упровадження. Завдяки такому підходу МНЗ забезпечує належний акцент на найсильніших і найперспективніших зобов'язаннях, представлених у плані дій виходячи з їх оцінки відповідно до ключових індикаторів МНЗ, зокрема, потенційно найрезультативніших зобов'язань, їх пріоритетності для зацікавлених сторін у країні та пріоритетів національного контексту відкритого врядування.

У процесі визначення перспективних реформ і зобов'язань МНЗ проводить їх фільтрування та групування.

Крок 1: Визначити, що піддається огляду і що не верифікується відповідно до зобов'язань, зазначених у плані дій.

Крок 2: Визначити, чи конкретне зобов'язання вписується в рамки відкритого врядування? Чи відповідає цінностям ПВУ?

Крок 3: Огляд зобов'язань, які підлягають верифікації та відповідають цінностям відкритого врядування, дозволяє їх згрупувати за потреби. Зобов'язання, які відповідають цілям реалізації конкретної політики, забезпечують її втілення або реалізацію конкретної реформи, варто групувати, і тоді їх «потенційна результативність» розглядається як ціле. Групування проводять співробітники МНЗ у декілька етапів:

- a. Визначити наскрізну тематику. Її формулювання може збігатися з тим, як заявлено в плані дій, або ж у разі відсутності тематичного групування в плані дій, співробітники МНЗ можуть звернутися до тематичного розподілу ПВУ.
- b. Переглянути цілі зобов'язань задля встановлення тих, що стосуються одних і тих самих питань реалізації політики в конкретній сфері, ширшої проблематики в однаковій сфері або ж ідентичних урядових реформ.
- c. За потреби згрупувати зобов'язання. Вони вже можуть відповідати питанням реалізації конкретної політики чи реформи в плані дій або ж бути незалежними та не входити в жодну з груп.

Крок 4: Оцінити потенційну результативність конкретної групи або окремого зобов'язання.

Процес фільтрування є внутрішнім, дані по індивідуальних зобов'язаннях доступні нижче в Додатку 1. Крім цього, під час внутрішнього перегляду продукту команда МНЗ перевіряє точність спостережень і проводить експертну оцінку, збирає відгуки й коментарі, за потреби залучає Відділ підтримки ПВУ, проводить співбесіди зі стейкхолдерами у країні, перевіряючи дані, та затверджує результат у Раді міжнародних експертів МНЗ / IRM's International Experts Panel.

Як пояснено вище стосовно процесу фільтрування, у своєму огляді МНЗ покладається на **три ключові показники**:

I. Перевірюваність

- «Так». За своїми характеристиками підлягає огляду. Чи ясно викладено зазначені згідно з планом дій цілі й запропоновані відповідно до нього ж види діяльності? Чи

включають вони об'єктивно перевірювані види діяльності, що дозволяють оцінити впровадження?

- «Ні». За своїми характеристиками не підлягає огляду. Зазначені згідно з планом дій цілі й запропоновані відповідно до нього ж види діяльності викладено не досить ясно і не включають чіткі, об'єктивно перевірювані види діяльності, що не дозволяє оцінити впровадження.

*Зобов'язання, які не відлягають верифікації, вважаються такими, що не підлягають огляду, а це унеможлиблює подальшу оцінку.

II. Чи вписується діяльність у рамки відкритого врядування? (Релевантність)

Цей показник визначає, наскільки взяті зобов'язання відповідають цінностям відкритого врядування: прозорості, залученості громадянського суспільства, підзвітності органів державної влади, що визначені Декларацією Партнерства «Відкритий Уряд», його Статутом, а також — враховує відповіді на питання, викладені нижче.

- **Так/Ні:** Чи забезпечує взяте зобов'язання більшу прозорість, підзвітність конкретної державної політики, установи, процесу прийняття рішень? Чи активніше залучає до нього громадянське суспільство?

МНЗ оперує такими визначеннями цінностей ПВУ, які наведено в його Статуті. Крім цього, наведені нижче питання стосовно кожної із них, можна використовувати задля встановлення того, чи відповідають їм конкретні аналізовані зобов'язання:

- **Прозорість:** Чи надає уряд більше інформації, покращує законодавчі й інституційні рамки, в межах яких забезпечує право на інформацію, чи покращується якість інформації, одержуваної суспільством, чи підсилюється прозорість процесів прийняття рішень виконавчою владою або її інституцій?
- **Залучення громадянського суспільства:** Чи створює уряд можливості, процеси, механізми, з допомогою яких представники громадянського суспільства можуть одержувати інформацію чи впливати на рішення, або ж покращує вже наявні?
- **Підзвітність органів державної влади:** Чи створює уряд умови, за яких держслужбовці підзвітні перед суспільством за свої дії, або ж покращує вже наявні? Чи запроваджує уряд правовий механізм, політику або інституційні рамки, які стимулюють підзвітність держслужбовців?

III. Потенційна результативність

У давніших документах — «потенційний вплив». Цей показник було переглянуто задля врахування результатів консультацій у межах самої спільноти ПВУ в рамках ініціативи «Оновлення МНЗ». Тепер цей показник продуктів МНЗ має стратегічний фокус, орієнтований на результат. Таким чином у першому огляді він визначає очікувані результати і їх потенціал, що надалі підлягатиме перевірці у звіті МНЗ, який складатиметься вже після впровадження. Відтак у рамках цього огляду плану дій оцінка «потенційної результативності» є лише раннім показником того, що аналізоване зобов'язання може досягти значущого результату відповідно до його формулювання в плані дій на протигагу поточному стану справ у відповідній сфері, де реалізовується відповідна державна політика.

Шкалу показника визначено в такий спосіб:

- **Незрозуміло:** Аналізоване зобов'язання має на меті продовжувати наявну практику відповідно до чинного законодавства, вимог або політики та не зазначає додану цінність або посилення відкритості урядового підходу на фоні наявної практики.
- **Помірно:** Позитивна, хоч і епізодична ініціатива або зміна в процесі, практиці, політиці. Такі зобов'язання не викликають до життя обов'язкових, інституціоналізованих перетворень в урядуванні або установі, яка реалізує державну політику у відповідній сфері (напр., інструменти як-от вебсайти, оприлюднення даних, навчання, пілотні проєкти).
- **Суттєво:** Докорінні зміни в правилах гри (або створення нових), у практиці, політиці, установах, які реалізують державну політику у відповідній сфері, в державному секторі, у взаємовідносинах громадян і держави.

Цей огляд підготовано командою МНЗ у співпраці із Татевік Марґарян / Tatevik Margaryan, незалежною дослідницею, під наглядом Ради міжнародних експертів МНЗ. До складу команди МНЗ зараз входять:

- Сесар Крус-Рубіо / César Cruz-Rubio
- Мері Франколі / Mary Francoli
- Брендан Геллоран / Brendan Halloran
- Джефф Ловітт / Jeff Lovitt
- Хуаніта Олая / Juanita Olaya

Більше інформації про МНЗ дивіться в розділі «**About IRM**» на сайті ПВУ [ТУТ](#).

Додаток 1: Дані по конкретних зобов'язаннях¹

Зобов'язання 1: Забезпечення надання інформації про показники бюджетних програм розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів, удосконалення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» та сфери закупівель²

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Суттєва.

Зобов'язання 2: Забезпечення прозорості обліку державної власності

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 3: Створення на Єдиному державному веб-порталі цифрової освіти системи дистанційних курсів для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 4: Запровадження державної політики відкритої науки

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Незрозуміла.

Зобов'язання 5: Створення онлайн-платформи з питань патентування та розвитку інновацій

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Ні.
- Потенційна результативність: Незрозуміла.

Зобов'язання 6: Запровадження єдиного підходу до верифікації бенефіціарних власників

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 7: Забезпечення використання інструментів електронної демократії у взаємодії органів виконавчої влади з громадянами, інститутами громадянського суспільства

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 8: Запровадження електронної системи подання та аналізу звітності Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Суттєва.

Зобов'язання 9: Утворення національного центру компетенцій в сфері відкритих даних

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 10: Забезпечення цифрової доступності для осіб з інвалідністю

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 11: Сприяння активізації участі молоді у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Незрозуміла.

Зобов'язання 12: Відкриття доступу до відомостей про автомобільні дороги загального користування державного та місцевого значення

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

Зобов'язання 13: Створення додаткових механізмів для моніторингу інфраструктурних проєктів

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Суттєва.

Зобов'язання 14: Забезпечення відкритого доступу до гендерно дезагрегованих даних

- Перевірюваність: Так.
- Чи відповідає цінностям відкритого уряду? Так.
- Потенційна результативність: Поміrkована.

¹ Для згрупованих зобов'язань: оцінку потенційної результативності проводять на рівні груп, а не окремих зобов'язань.

² Задля економії місця наведено короткі формулювання зобов'язань. Із повними можна ознайомитися в Плані дій України: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ukraine-action-plan-2021-2022/>.

Додаток 2: Мінімальні вимоги діяльності відповідно до процедури ПВУ

Згідно з Процедурною політикою оглядів ПВУ, країни-учасниці ПВУ під час розробки плану дій зобов'язані додержуватися рівня «залучення» за оцінкою командою МНЗ участі громадськості у процесі спільної розробки.

Встановлюючи, чи дотримується країна рівню «залучення», команда МНЗ оцінює різні складники Стандартів участі та спільної розробки ПВУ. МНЗ оцінює, чи дотримується під час розробки плану дій країна таких аспектів, що становлять мінімальний прохідну вимогу:

- 1. Форум існує:** Для контролю за процесом ПВУ існує форум;
- 2. Форум багатосторонній:** У ньому беруть участь як уряд, так і громадянське суспільство;
- 3. Умотивована відповідь:** Уряд або багатосторонній форум фіксує або здатен продемонструвати, як забезпечується процес реагування на зворотний зв'язок у процесі спільної розробки. Це може включати звіт про основні категорії і/або теми, запропоновані для включення, виправлення або відхилення.

Таблиця, представлена нижче, становить резюме оцінки МНЗ за трьома стандартами, використовуваними під час процедури огляду. Мета цього короткого викладу — перевірити відповідність мінімальним вимогам процедурного огляду. Це резюме не є повною оцінкою відповідно до Стандартів участі та спільної розробки ПВУ. Повна оцінка участі та спільної розробки протягом усього циклу ПВУ надається в звіті про результати.

Таблиця 2. Резюме мінімальних вимог до діяльності відповідно до процедури ПВУ

Стандарт ПВУ	Чи дотримано стандарту?
Форум існує. Попри незалученість Координаційної ради у процес спільної розробки робоча група у складі представників уряду, громадянського суспільства та міжнародних донорів, що історично брали участь у розробці планів дій ПВУ, організували процес розробки плану дій та наглядали за ним ¹ . У майбутньому Україні потрібно забезпечити дотримання стандартів ПВУ щодо участі та спільної розробки Координаційною радою.	Жовтий
Форум багатосторонній: Уряд, громадянське суспільство та міжнародні донорські організації, які вже знайомі з процедурою ПВУ, були представлені в робочій групі ² . Дискусії, проведені онлайн, були присвячені темам Цілей	Зелений

<p>сталого розвитку³. У процес консультацій було залучено багато нових ГО, які висували свої пропозиції, але невідомо, чи ці організації включені як виконавці по конкретних зобов'язаннях⁴.</p>	
<p>Уряд забезпечив умотивовану відповідь щодо відображення реакції громадськості у плані дій. Для 241 пропозиції було забезпечено відповідь, опубліковану онлайн⁵, що містила реакцію на підняті теми, запропоновані рішення, очікувані результати та прийняті рішення. Крім того, процес спільної розробки включав зустрічі, на яких розглядався проект плану дій, а на висловленні зауваження авторам було надано відповідь.</p>	Зелений

¹ Наталія Окша (секретар Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи ПВУ, завідувача відділом Секретаріату Кабінету Міністрів України), співрозмова з дослідником МНЗ, 22 червня 2021 р.

² *Id.*

³ Розробка плану дій із впровадження Ініціативи ПВУ у 2021-2022 роках в Україні: ключові етапи та заходи, Секретаріат Кабінету Міністрів України, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/ogpproject-plan-21-22.pdf> (режим доступу: 27 липня 2021 р.)

⁴ Секретаріат Кабінету Міністрів України, «Пропозиції до плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2021 - 2022 роках» (режим доступу: 27 липня 2021 р.), https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSe0U9vRRxYPi3FE2vYsB5e0hvtjA_nSVv0JvMMPkVW4I3QtQ/closedform.

⁵ Секретаріат Кабінету Міністрів України, Звіт про врахування пропозицій, які надійшли за результатами обговорень в рамках підготовки плану дій із впровадження Ініціативи ПВУ у 2021 – 2022 роках (режим доступу: 27 липня 2021 р.), <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/partnerstvo/zvit-propo-ogp2021.pdf>.