

Механізм незалежного звітування

Резюме процесу
співтворення для України
у 2022 році

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Вступ

Це коротке резюме від Механізму незалежного звітування (МНЗ) OGP спрямоване на підтримку процесу співтворення та формування шостого плану дій України та посилити якість, амбітність і досяжність зобов'язань. Тут міститься огляд можливостей і викликів для сфери відкритого уряду в контексті країни та надаються рекомендації. Ці поради мають виключно рекомендаційний характер, а саме резюме не становить оцінку конкретного плану дій. Його мета — надати інформацію для процесу планування співтворення на основі загальних висновків МНЗ та висновків конкретно по Україні. Це резюме створено як інформаційний ресурс для уряду та громадянського суспільства в процесі визначення траєкторії та змісту наступного плану дій. Зацікавлені сторони OGP на національному рівні самостійно визначатимуть, чи враховувати рекомендації цього опису.

Резюме про спільну розробку ґрунтується на результатах попередніх [звітів МНЗ щодо України](#), а рекомендації засновані на даних та висновках цих звітів. Резюме також спирається на інші джерела, такі як [Національний довідник OGP](#), [Стандарти участі та співтворення OGP](#), а також вказівки МНЗ щодо [оцінки мінімальних вимог OGP](#) та [мінімального порогу для критерію «залучення»](#), щоб надані рекомендації відповідали поточним оновленим висновкам, які було зроблено з часу написання звітів МНЗ, а також ґрунтувалися на подібному міжнародному досвіді в розробці та реалізації зобов'язань плану дій OGP та іншої практики відкритого уряду, актуальної для українського контексту. Старший персонал МНЗ перевіряв резюме, щоб перевірити його послідовність, точність, відповідність контексту та реалістичність рекомендацій. Коли це необхідно, наші резюме також перевіряються зовнішніми рецензентами або членами Міжнародної експертної групи МНЗ.

МНЗ підготував це резюме про спільну розробку в листопаді 2022 року.

Зміст

Розділ I: Процес співтворення плану дій.....	2
Розділ II: Формулювання плану дій.....	3

Ця публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю Механізму незалежного звітування (МНЗ) і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Розділ I: Процес співтворення плану дій

24 лютого 2022 року, під час циклу п'ятого плану дій України, Росія розпочала повномасштабну війну проти України. Попри це, багатосторонній форум України (Координаційна рада) [висловив](#) бажання розпочати розробку шостого плану дій. Оскільки безпекова ситуація, ймовірно, обмежить здатність України проводити консультації на тому ж рівні, що й під час співтворення попередніх планів, Кабінет Міністрів і Координаційна рада можуть запровадити спрощений процес, який дає зацікавленим сторонам можливість долучитися до плану дій, дотримуючись вимог [Стандартів співтворення та участі OGP](#).

Проводити масштабні очні консультації Кабінету міністрів в умовах війни, особливо поза Києвом, швидше за все буде недоцільно. Натомість Кабінет міністрів і Координаційна рада можуть взяти за пріоритет онлайн-залучення зацікавлених сторін для отримання ідей і відгуків щодо плану дій. Графік співтворення та можливості для участі можуть бути гнучкими, з можливістю коригувати їх у разі зміни ситуації з безпекою. Секретаріат Кабінету Міністрів може організувати цільові онлайн-консультації між відповідними державними установами та громадськими організаціями для розробки проєктів зобов'язань щодо тем, які зацікавлені сторони обговорювали на [стратегічній сесії](#) у травні 2022 року під час Тижня відкритого уряду та на [засіданні Координаційної ради у серпні 2022 року](#).

Після цих консультацій Координаційна рада може організувати онлайн-голосування, щоб визначити, які зобов'язання включити до початкового варіанту плану дій. Кабінет міністрів може опублікувати проєкт плану дій онлайн для ширшої громадськості, перш ніж його остаточно затвердити, відповідно до вимог стандартів співтворення та участі OGP щодо запровадження механізму для збору точок зору від зацікавлених сторін протягом відповідного проміжку часу. Нарешті, Кабінет Міністрів та/або Координаційна рада мають зафіксувати отримані пропозиції та коментарі та звітувати (в ідеалі у вигляді письмового коментаря) зацікавленим сторонам про те, як їхні думки враховувалися під час співтворення.

Стандарти співтворення та участі OGP також вимагають від членів OGP публікувати інформацію та докази, які ілюструють процес співтворення плану дій. У процесі співтворення в Україні Секретаріат Кабінету Міністрів має оприлюднити на [веб-сайті Кабінету Міністрів](#) наступну інформацію та документи:

- графік співтворення та огляд можливостей участі зацікавлених сторін, [опублікований принаймні за два тижні до початку процесу співтворення](#);
- результати голосування зацікавлених сторін та онлайн-консультацій, включаючи пропозиції щодо зобов'язань, обговорені зацікавленими сторонами. Див., наприклад, [публікацію](#) про результати опитування щодо плану дій Латвії на 2019-2021 рр., який отримав 168 пропозицій, а також [інформацію](#) уряду Нідерландів про те, як там використовувалось онлайн-опитування для визначення пріоритетів для плану дій Нідерландів на 2020-2022 роки;
- порядок денний засідань і протоколи Координаційної ради, а також будь-які інші документи щодо Ради (тобто її склад і регламент);
- пропозиції та/або коментарі, надані зацікавленими сторонами протягом процесу співтворення, та обґрунтування їх включення або невключення до проєкту та остаточного плану дій (має бути опубліковано до ухвалення Кабінетом Міністрів остаточного плану дій). Кабінет Міністрів може продовжити свою практику з попередніх процесів співтворення та публікувати відгуки з викладом порушеної проблеми, рішень, запропонованих та очікуваних результатів та прийнятих рішень. Залежно від кількості отриманих пропозицій Кабінет міністрів може опублікувати єдиний документ із відгуками щодо поширених тем, а не відповідати на кожну пропозицію окремо. Наприклад, уряд Канади опублікував [підсумковий звіт](#) за планом дій на 2018-2020 роки щодо основних тем, які виникли під час його співтворення, і пояснив, як визначив пріоритетність тем для подальших консультацій на основі спільних інтересів.

Розділ II: Формулювання плану дій

СФЕРИ МОЖЛИВОСТЕЙ ДЛЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Міжнародні партнери України наголошують, що комплексні антикорупційні ініціативи мають бути елементом відбудови, демократичного оновлення й економічного прогресу України. Зобов'язання в наступному плані дій України можуть стосуватися повоєнної відбудови шляхом всеохопних процесів реконструкції, а також прозорості, моніторингу та підзвітності щодо витрат на відбудову. У нього також можна включити рекомендації з [нещодавно затверджених умов кандидатства України в ЄС](#), таких як реформа судової системи й антикорупційна реформа, а також перенести ключові зобов'язання з п'ятого плану дій, зокрема щодо публічних закупівель і перевірки інформації про бенефіціарну власність.

СФЕРА 1. Спільне та інклюзивне планування та виконання процесу відбудови

Участь українських ГО та місцевих громад у відбудові України матиме критичне значення для забезпечення фокусу цього процесу на потребах громадян. Українські ГО можуть поділитися важливими ідеями під час відбудови, повідомляючи про виявлені порушення, чи то під час розподілу ресурсів, чи виконання проєктів. Наступний план дій може зосередитися на створенні інституціоналізованих каналів для ГО для безпосередньої роботи з урядом і міжнародними донорами для організації планування та реалізації відбудови країни. Щоб зробити процес відбудови інклюзивним, потрібно не лише радитися з ГО, а й надати їм формальну роль у цьому процесі відповідно до концепції багатостороннього залучення.

Схема та/або канали участі мають бути організовані таким чином, щоб громадянське суспільство мало змогу давати коментарі та зауваження безпосередньо щодо рішень про витрати, пріоритизацію проєктів та вибір виконавців. Наприклад, платформа ЄС «RecoverUkraine» могла б використовуватися для рівного представництва громадянського суспільства. Німецький фонд Маршалла Сполучених Штатів [рекомендував](#) RecoverUkraine забезпечити більш інституціоналізований і регулярний обмін інформацією з громадянським суспільством — як варіант, через щорічний саміт RecoverUkraine. Крім того, громадянське суспільство надавало коментарі під час розробки урядового Національного плану відновлення України та прийняло [маніфест](#) на конференції в Лугано в липні 2022 року. Принципи, викладені в цьому маніфесті, можуть стати основою для майбутньої багатосторонньої структури консультацій з громадянським суспільством під час відбудови.

Корисні ресурси:

- Німецький фонд Маршалла США: [Проєктування відбудови України в дусі плану Маршалла](#);
- Інститут Брукінгса: [Фінансування та управління відновленням, відбудовою та модернізацією України](#);
- [RISE Ukraine](#);
- Декларація Лугано: [Маніфест громадянського суспільства 2022 р.](#);
- Національна рада з питань відновлення України: [Національний план відновлення України \(липень 2022 р.\)](#).

СФЕРА 2. Прозорість, моніторинг та підзвітність щодо витрат на відбудову

У наступному плані дій України можна визначити пріоритетність заходів, які підтримують прозорість, моніторинг і підзвітність, пов'язані з відновленням інфраструктури. Зобов'язання щодо прозорості витрат коштів на відновлення можуть включати документацію, пов'язану з плануванням, розробкою і закупівлями, реалізацією та оцінкою проєктів. В ідеалі це має відбуватися через централізовану цифрову платформу, таку як [Rebuild Ukraine Digital Management System](#), як обговорювали Міністерство інфраструктури та коаліція українського та міжнародного громадянського суспільства

«RISE». Така платформа може також включати модуль для публікації даних відповідно до міжнародних стандартів, таких як [Open Contracting Data Standard \(OCDS\)](#) і [Beneficial Ownership Data Standard \(BODS\)](#).

Для посилення моніторингу з боку громадськості в наступний план дій можна включити [зобов'язання з п'ятого плану дій \(2021-2022\)](#), створивши унікальні ідентифікатори для проектів відбудови. Застосування унікальних ідентифікаторів проектів у базах даних полегшило б відстеження різних контрактів для окремих проектів, незалежно від назви чи кількості контрактів, необхідних для проекту. Оприлюднення таких ідентифікаторів також може зменшити простір для корупції та дати можливість чиновникам і громадськості відстежувати реалізацію проектів відбудови.

Нарешті, реалізація проектів відбудови повинна містити елемент зворотного зв'язку з громадськістю та повідомлення про потенційну корупцію. Подібно до [DoZorro](#), системи громадянського моніторингу державних закупівель, Україна могла б створити механізм, який би забезпечував громадськості можливість повідомляти про порушення, потенційні конфлікти інтересів і проблеми з наданням послуг.

Корисні ресурси:

- Open Contracting Partnership: [«Сміливе бачення цифрової та підзвітної реконструкції України»](#);
- Transparency International Україна: [«Скільки коштуватиме відбудова: розрахунки Національної ради з відновлення»](#) та [«В очікуванні відбудови: 5 питань, на які досі немає відповідей»](#);
- Open Ownership: Дані про бенефіціарну власність у закупівлях;
- Партнери, які можуть надати технічну підтримку: [Open Contracting Partnership](#), [Ініціатива прозорості інфраструктури \(CoST\)](#).

СФЕРА 3. Публічні закупівлі та відкрите контрагування

Четвертий план дій України містив [зобов'язання](#), згідно з яким на [openbudget.gov.ua](#) додано модуль громадського бюджету, що значно покращило доступ до інформації про державні, регіональні та місцеві витрати у відкритому форматі. Україна прагнула розвинути цей успіх у п'ятому плані дій, [зобов'язавшись](#) запровадити показники бюджетної програми (критерії для моніторингу бюджетів) та електронні контракти на [openbudget.gov.ua](#). Модуль електронних контрактів оцифрував би підписання контрактів з державними установами, перетворивши їх на загальнодоступні та машинозчитувані дані, а також забезпечивши спрощення аналізу та громадського контролю за договорами в Україні.

Враховуючи потенційні переваги цифрового підписання контрактів, Україна може перенести це зобов'язання до наступного плану дій. Україна може взяти на себе зобов'язання проводити всі публічні закупівлі на платформі [Prozorro](#), включно з цифровим підписанням договорів. Як рекомендовано в [Огляді плану дій МНЗ](#), Україна також може забезпечити для державних службовців навчання з використання нової системи та вжити заходів для виявлення потенційних помилок або перевірки інформації до її підтвердження в системі.

Корисні ресурси:

- Організація економічного співробітництва та розвитку: [Інструментарій публічних закупівель](#);
- Партнери, які можуть надати технічну підтримку: [Open Contracting Partnership](#).

СФЕРА 4. Перевірка бенефіціарної власності

Україна включала [в минулі плани дій зобов'язання](#) щодо розробки механізму перевірки бенефіціарної власності. Однак ці зобов'язання були виконані лише частково. У вересні 2022 року Верховна Рада ухвалила [законопроект](#) щодо розкриття кінцевих бенефіціарних власників (КБВ) юридичних осіб. Законопроект автоматизує перевірку на [Єдиному державному вебпорталі електронних сервісів \(Дія\)](#) інформації про КБВ компаній, що надходить до Єдиного державного реєстру.

Інформація про бенефіціарну власність України наразі закрыта через безпекові проблеми, викликані війною. Якщо реєстр відкриють під час циклу наступного плану дій, Україна зможе продовжити реалізацію перевірки бенефіціарної власності. Майбутнє зобов'язання може передбачати запровадження унікальних ідентифікаторів для окремих КБВ та встановлення щорічного обов'язкового оновлення даних реєстру. Потенційні механізми перевірки інформації про КБВ можуть включати автоматичні перевірки за індикаторами ризику, відгуки від банків та перехресні перевірки з іншими реєстрами. Україна також могла б запозичити досвід в інших членів OGP, які запровадили перевірку бенефіціарної власності. Наприклад, у [Данії](#) Данський центральний реєстр підприємств автоматично звіряє подану інформацію з різними державними реєстрами, включаючи реєстр цивільного стану та данський реєстр адрес. Нарешті, Україна може пов'язати унікальні ідентифікатори даних бенефіціарної власності з даними, представленими в будь-якій базі, створеній або використаній для проектів відбудови.

Корисні ресурси:

- [Open Ownership: Перевірка даних про бенефіціарну власність](#);
- [Tax Justice Network: Перевірка бенефіціарної власності](#);
- [Керівна група з питань бенефіціарної власності](#);
- [Незалежний аудит державних реєстрів та баз даних, необхідних для впровадження єдиної системи перевірки прозорості бенефіціарної власності](#);
- Партнери, які можуть надати технічну підтримку: [Open Ownership](#), [Transparency International Україна](#), [Tax Justice Network](#).

СФЕРА 5. Прозорість і доброчесність судової системи

Після війни Україна буде змушена повністю переформатувати свою судову систему. Вона може використати шостий план дій для виконання [рекомендацій](#) ЄС щодо судових реформ. Зокрема, Україна може взяти на себе зобов'язання створити незалежний комітет для контролю за добром керівництва Конституційного Суду України та оприлюднити детальну інформацію про перевірку кандидатів до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Україна могла б створити комітет відповідно до [рекомендацій](#) Венеціанської комісії щодо створення «органу перевірки» кандидатів на посади голови та суддів Конституційного суду, до складу якого ввійшли б міжнародні експерти з прав людини та представники громадянського суспільства. Наприклад, у Словаччині [створили](#) комітет для нагляду за добром голів судів, суддів, судових працівників та опублікували детальну інформацію про кандидатів і процеси відбору.

Корисні ресурси:

- [Серія OGP щодо політики у сфері правосуддя, частина II: Відкрите правосуддя](#);
- Венеціанська комісія Ради Європи: [Терміновий висновок щодо реформи Конституційного Суду України](#) (грудень 2020);
- Партнери, які можуть надати технічну підтримку: [Global Judicial Integrity Network](#), [Pathfinders](#), [World Justice Project](#).

СФЕРА 6. Прозорі антикорупційні органи та розслідування

Після війни Україні також буде потрібно відновити роботу антикорупційних інституцій відповідно до рекомендацій щодо членства в ЄС. Європейська комісія [зазначила](#), що хоча Україна досягла помітних успіхів у запобіганні корупції, кількість високопосадовців, притягнутих до відповідальності за корупцію, все ще недостатня, а правоохоронні органи іноді стикаються з політичним втручанням у розслідування корупції.

Україна може використати шостий план дій для виконання рекомендацій ЄС щодо посилення боротьби з корупцією, зокрема з топкорупцією. Зокрема, Україна може регулярно публікувати детальну централізовану статистику щодо виявлення, розслідування, переслідування та судового розгляду топкорупції (відповідно до контрольного показника 12.2.1 моніторингу ОЕСР [прогресу України в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією за 2022 рік](#)). Україна також могла б продовжувати відбір голів Національного антикорупційного бюро та [Агентства з розшуку та менеджменту активів \(АРМА\)](#) через прозорі конкурси на основі кваліфікації.

Корисні ресурси:

- [Рекомендації ОЕСР щодо боротьби з хабарництвом за 2021 р.](#);
- ОЕСР: [Антикорупційні реформи в Україні: Пілотний 5-й раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією](#);
- Партнери, які можуть надати технічну підтримку: [Transparency International Україна](#), [Центр протидії корупції](#).