



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Ukraine * www.ti-ukraine.org

ВІДКРИТЕ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ЯК ЦЕ ВІДБУВАЄТЬСЯ НА ПРАКТИЦІ?

Transparency International – міжнародна неурядова організація, що є лідером у сфері протидії корупції. Маючи більш ніж 90 національних підрозділів в усьому світі та офіс Секретаріату в Берліні, ми підвищуємо рівень обізнаності громадян щодо руйнівних наслідків корупції, а також співпрацюємо з партнерами в урядах, бізнесі та громадянському суспільстві з метою напрацювання і впровадження ефективних заходів протидії корупції.

Transparency International Україна – антикорупційна громадська організація, що виступає за відкритість і доброчесність усіх типів суспільних відносин. Ми прагнемо створити світ, у якому немає місця корупції.

www.ti-ukraine.org

www.transparency.org

Автор: Анастасія Красносільська, Український незалежний центр політичних досліджень

Автором було вжито всіх заходів для верифікації точності інформації, відображеної у цьому документі. Станом на 15.03 2015 вся наведена у цьому документі інформація є точною. Тим не менше, Transparency International не може нести відповідальність за наслідки її використання для інших потреб або в іншому контексті.

Виготовлено із повністю відновлюваного паперу.

© COPYRIGHT. Всі права застережено.

ЗМІСТ

ВСТУП І ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	2
РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ	7
РЕКОМЕНДАЦІЇ	11

ВСТУП І ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Відкритість урядування означає право усіх громадян на доступ до інформації, впровадження політик по забезпеченню прозорості, підзвітності та участі громадян у врядуванні. Крім того, відкритість урядування також передбачає існування певних інструментів для забезпечення впровадження цих політик.

Карта показників дозволяє організаціям та експертам, зацікавленим в оцінці умов відкритості, визначити, чи дотримуються у їх країнах основних умов відкритого врядування (дослідження законодавства та впровадження законів на практиці), що прописані в стандартах відкритого врядування. Представлена карта показників може допомогти національним урядам, організаціям громадянського суспільства та іншим ключовим зацікавленим сторонам (у тому числі пересічним громадянам) оцінити положення законодавства, які повинні забезпечити відкритість урядування, визначити прогалини у відповідному правовому регулюванні та відслідковувати прогрес країни у напрямі удосконалення відповідної законодавчої бази у розрізі часу. Ця інформація також дозволить групам адвокатування напрацювати рекомендації, а урядам – просувати необхідні реформи.

Карта показників відкритості врядування була підготовлена Transparency International (TI) спільно з іншими експертними організаціями, які працюють у відповідній сфері. Станом на сьогодні 5 національних представництв TI (Гана, Індонезія, Перу, Україна та Солучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії) вже підготували Карти показників. Робота над ними проводилася протягом періоду з лютого 2014 р. по березень 2015 р.

Для України Карту показників відкритості врядування було підготовлено Анастасією Красносільською, експерткою Українського незалежного центру політичних досліджень. Ґрунтовний внесок у її підготовку також було здійснено Виконавчим директором TI-Україна Олексієм Хмарою та координатором міжнародних програм TI-Україна Анастасією Козловцевою.

ВІДКРИТЕ ВРЯДУВАННЯ

Transparency International (TI) розробила стандарти для залучення існуючих обговорень з питань прозорості, участі та підзвітності та зацікавлення цим питанням. Термін «врядування» є першочерговим для наших партнерів, оскільки він охоплює ширший ряд умов, у порівнянні з тими умовами, що стосуються уряду. Дана концепція виходить за рамки традиційного поняття та функцій уряду, а також розглядає стосунки між лідерами, державними установами та громадянами, їхню взаємодію та процеси прийняття рішень.

Карта показників відкритості врядування – це панель індикаторів із розширеним рядом індикаторів для оцінки того, чи виконані основні умови для сприяння відкритості врядування у трьох пріоритетних сферах: прозорість, участь, контроль та нагляд. Ці три пріоритети спільно сприяють підзвітності, відповідальності та ефективності влади. Спільно вони можуть змінити відносини між громадянами, політиками та чиновниками. Умови, що задіють відкрите врядування через прозорість, участь, контроль та нагляд, приводять до певних *результатів* підзвітності.

Для досягнення відкритості врядування в країні повинні бути впроваджені, тобто трансформовані з концепцію у дію, принципи прозорості, участі та контролю. Дорожня карта для досягнення відкритості врядування складається із трьох основних кроків: 1) прозорість та участь громадян повинні розцінюватися в якості прав людини; 2) організаційна структура, політики та практики повинні існувати для виконання цих прав та досягнення, здійснення,

контролю та нагляду; 3) ці політики та практики повинні забезпечуватись необхідними інструментами та доступною інфраструктурою.

Малюнок 1 – Стандарти відкритого врядування



КАРТА ПОКАЗНИКІВ ВІДКРИТОСТІ ВРЯДУВАННЯ

Карта показників – це панель індикаторів із розширеним рядом індикаторів для оцінювання, чи виконані основні умови для сприяння відкритості врядування у трьох пріоритетних сферах: прозорість, участь та контроль. Панель індикаторів базується на групі із 35 стандартів відкритого врядування, що застосовують багато принципів вже розробленого руху відкритого уряду. Для полегшення оцінки того, які умови необхідні для зміни і покращення рівня відкритості врядування та вимірювання прогресу були виконані мінімальні умови, ми розробили набір індикаторів, що базуються на стані дискусій та інструментах оцінювання прозорості, участі, контролю та нагляду. Індикатори складають карту показників, що включає індикатори в законодавчій площині та ряд індикаторів у практичній площині.

При розробці показників ми використовували та широко застосовували різні інструменти, в тому числі рейтинг законодавства про право на доступ до інформації, що розроблений організацією Access Info Europe та Канадським центром права та демократії; звіт «Global Integrity Report»; ініціатива Світового Банку «Порядок формування і представлення державної звітності»; а також індикатори Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) для вимірювання відкритості уряду (розроблені агентством *Involve*).

Карта показників відкритості уряду базується на групі *стандартів* відкритого врядування, що застосовують багато принципів вже розробленого руху відкритого уряду. Для полегшення оцінки того, які умови необхідні для зміни і покращення рівня відкритості врядування та вимірювання прогресу були виконані мінімальні умови, ми розробили набір *індикаторів*, що базуються на стані дискусій та інструментах оцінювання прозорості, участі, контролю та нагляду.

Отриманий набір індикаторів, що розроблені в якості карти показників, яка включає 129 індикаторів у законодавчій площині та 93 – у практичній площині, які в свою чергу розподіляються на 330 питань. Загалом карта показників складається із 459 питань.

Малюнок 2 – Карта показників відкритості врядування: параметри, стандарти та індикатори



Карта показників відкритості урядування містить інформацію про:

- *Правові норми* – правила про відкрите врядування, встановлені в різних правових документах.
- *Системні механізми* – яким чином установи та гілки влади взаємодіють між собою та з громадянами для сприяння процесу нагляду.
- *Інституційні механізми* – процеси, через які уряд/орган розкриває інформацію, сприяє процесу участі або відповідності положенням нагляду.
- *Практики розкриття інформації* – конкретні дії, які забезпечують публічну інформацію.

Методологія

Карта показників, розроблена Transparency International, досліджує, чи дотримані основні умови, що сприяють відкритості врядування у трьох пріоритетних сферах: прозорість, участь та нагляд. Ми розробили індикатори для дослідження того, чи дотримані конкретні стандарти відкритого врядування, а також ми заповнили карту дослідження, використовуючи питання, відповіді на які можуть дати організації або дослідники у сфері адвокати за підтримки експертів та практикуючих юристів, а також шляхом опитування представників урядових органів.

Оскільки карта показників оцінює, чи дотримані основні умови, у ній не використовується оглядова інформація, складні кількісні показники для конкретного результату або сукупній

методи для порівняння в межах кожної системи. Індикаторами є питання, відповіді на які можуть дати організації або дослідники у сфері адвокати із мінімальною підтримкою, поки існує всеосяжний огляд відповідної правової бази для оцінювання того, чи існують правові та регулятивні положення, які розглядаються у кожному індикаторі, а також доступ до систем, що гарантують надання конкретної інформації, установ та практик.

Індикатор може приймати три значення згідно зі стандартною методологією картки показників:

- Основна умова / ціль досягнена;
- Основна умова / ціль досягнена частково;
- Основна умова / ціль не досягнена.

Якщо питання стосується конкретного правового положення або практики, що не мають належні проміжної відповіді, умова вважається виконаною або не виконаною. Якщо індикатор виконаний лише частково, карта показників потребує подальшої інформації для пояснення причини. Якщо дослідник вважає умови виконаною, вони повинні вказувати джерело та включати цитату. Якщо умова виконана лише частково або не виконана, дослідники повинні надати коментар. Всі джерела та коментарі відкриті та доступні, тому зацікавлені сторони можуть переглянути та прокоментувати оцінку індикатора.

Дані складаються із наступних джерел інформації:

1. Правова та нормативна база (для індикаторів у законодавчій площині)
2. Прямий тест (застосовується лише для доступу до конкретних документів та інформації, яка активно публікується).
3. Глибинні інтерв'ю із відповідними представниками влади для отримання інформації про тестування умов, якщо інформація не має належного доступу.
4. Глибинні інтерв'ю / фокус-групи із організаціями та спеціалістами для отримання конкретних підтверджень проблем у процесі тестування умови.

Отже, завершена карта показників закріплюється зустріччю для перевірки, яка проводиться в кінці періоду дослідження. На цій зустрічі збираються зацікавлені сторони, в тому числі представники уряду, експерти, науковці та громадські організації, щоб прокоментувати результати оцінювання.

ПОДЯКИ

У процесі формулювання індикаторів Карт показників відкритого врядування ми використовували та часто посилались на різні інструменти і стандарти, у тому числі рейтинг законодавства про доступ до інформації, підготовлений організацією Access Info Europe та Канадським центром права і демократії; звіти Global Integrity; ініціативу Світового Банку щодо механізмів публічної звітності; індикатори оцінювання відкритості уряду Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), підготовлені агентством Involve.

Хочемо також висловити подяку Хелен Дербішир, Майї Форстартер, Натаніель Хеллер, Юлії Кесеру, Бабакар Сарр, Стефані Трапнелл, Йоганесу Тонн, Вікторії Андеріці, співробітникам Секретаріату ТІ та національним підрозділам ТІ за їх поради щодо підготовки стандартів та Карт.

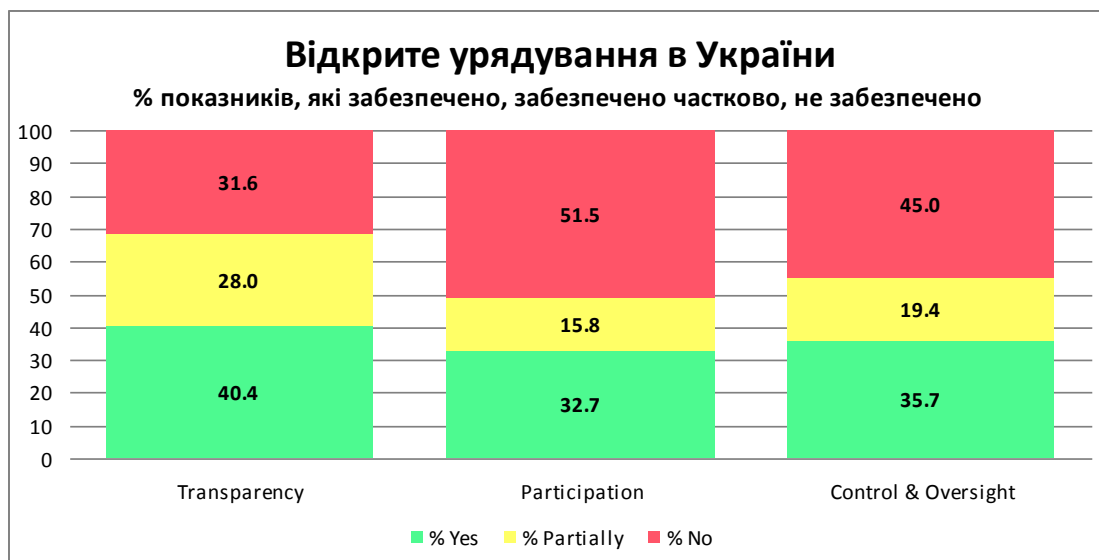
Висловлюємо подяку українським громадським експертам та представникам органів влади, які взяли участь в інтерв'ю та фокус-групах, проведених під час дослідження.

РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Забезпечення відкритого врядування в Україні: загальна картина

Законодавство та адміністративна практика України щодо забезпечення прозорості врядування, участі громадян у формуванні та реалізації політики, забезпечення контролю та нагляду за діяльністю влади повністю чи частково відповідають індикаторам відкритості врядування на 57.2%.

Діаграма 1. Стан забезпечення показників відкритого врядування в Україні, 2015 рік



Оцінки законодавства та адміністративної практики України щодо забезпечення відкритого урядування суттєво відрізняються. Так, на рівні законодавства показники відкритого урядування забезпечені або частково забезпечені на 68.4%, на рівні адміністративної практики – лише на 51.7% (детальніше див. у Таблиці 1). До 40% законодавства, яке забезпечує стандарти відкритого врядування, не виконується.

Таблиця 1. Законодавство та адміністративна практика України щодо забезпечення відкритого урядування, 2015 рік

Сфера	Забезпечено	Забезпечено частково	Не забезпечено
	Законодавство/Адміністративна практика (% до загальної кількості індикаторів)		
Прозорість влади	59.3 / 32.1	27.1 / 28.4	13.6 / 39.6
Участь громадян у формуванні та реалізації політики	40.6 / 29.0	25.0 / 11.6	34.4 / 59.4
Контроль і нагляд за владою	28.9 / 38.5	44.7 / 8.8	26.3 / 52.7
ВСЬОГО	45.7 / 33.3	31.8 / 18.4	22.5 / 48.3

Забезпечення прозорості влади

Найвищий рівень відповідності стандартам відкритого урядування досягнуто у сфері прозорості влади – забезпечено або частково забезпечено 68.4% відповідних показників. При цьому, на рівні законодавства забезпечено або частково забезпечено 86.4% показників прозорості, але на рівні адміністративної практики – лише 60.5% (детальніше – див. у Діаграмі 2).

Високі оцінки у сфері прозорості влади Україна отримує завдяки:

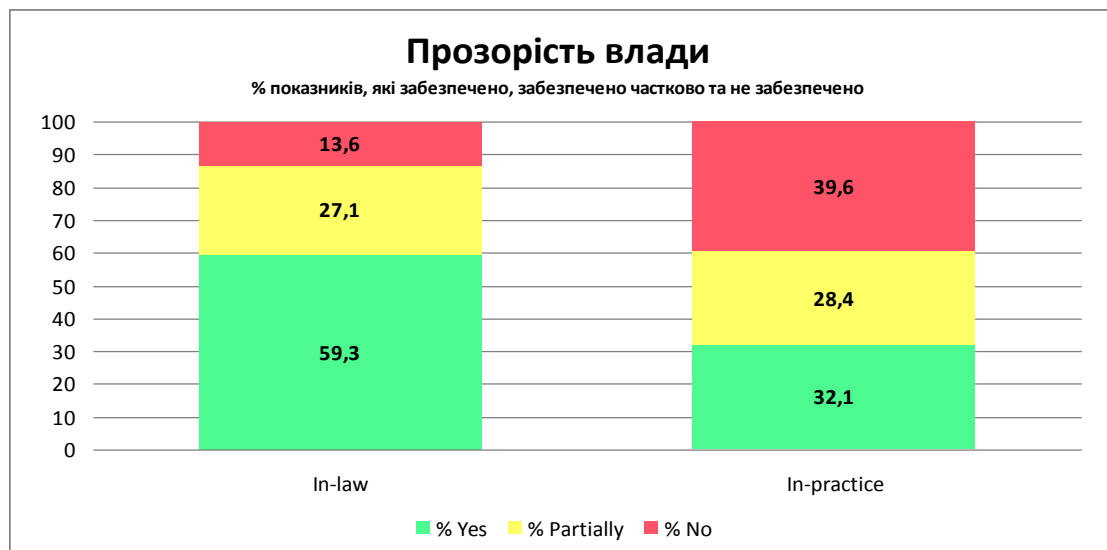
- Чіткій регламентації права на доступ до публічної інформації (зокрема, чітким процедурам отримання такого доступу);
- Забезпеченню безкоштовного доступу до публічної інформації;
- Високому рівню прозорості законодавчого процесу;
- Позитивній практиці контролю за забезпеченням права на доступ до публічної інформації (переважно завдяки діяльності Уповноваженого ВРУ з питань прав людини у цій сфері).

Слабкими місцями у забезпеченні прозорості влади є:

- Недотримання строків надання відповідей на запити на публічну інформацію;
- Незадовільний стан виконання вимог закону щодо проактивного оприлюднення інформації: не оприлюднення або недостатній рівень оприлюднення інформації про використання органами влади бюджетних коштів, а також інформації про стан та результати виконання їх завдань/цілевих програм;

- Неналежне використання трискладового тесту при ухваленні рішень про закриття інформації, зокрема надзвичайно слабка практика надання інформації на підставі пріоритету суспільного інтересу;
- Недостатня прозорість діяльності судової гілки влади;
- Відсутність доступу до публічної інформації у вигляді відкритих даних та слабкість інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення права на доступ до публічної інформації;
- Практика подання інформації у вигляді, що ускладнює або унеможлиблює сприйняття інформації пересічними громадянами: без коротких анотацій та узагальнень, з використанням спеціальної лексики та кодових позначень тощо.

Діаграма 2. Стандарти прозорості влади: оцінка законодавства та адміністративної практики України



Забезпечення контролю та нагляду за владою

У сфері контролю та нагляду за діяльністю влади забезпечено або частково забезпечено 55.1 % відповідних показників відкритого урядування. Стан виконання законодавства у сфері контролю та нагляду є незадовільним. Якщо рівні законодавства забезпечено або частково забезпечено 73.6% відповідних показників (з них більше половини – забезпечено лише частково), то на рівні адміністративної практики – лише 47.3%. У цій сфері зафіксована найбільша розбіжність між законодавством та адміністративною практикою.

Найсильнішими складовими контролю та нагляду за діяльністю влади є:

- Широкі можливостям для здійснення контролю за державними закупівлями (використання відкритих торгів, оприлюднення інформації про процес здійснення закупівель, можливість та практика оскарження тощо)¹;

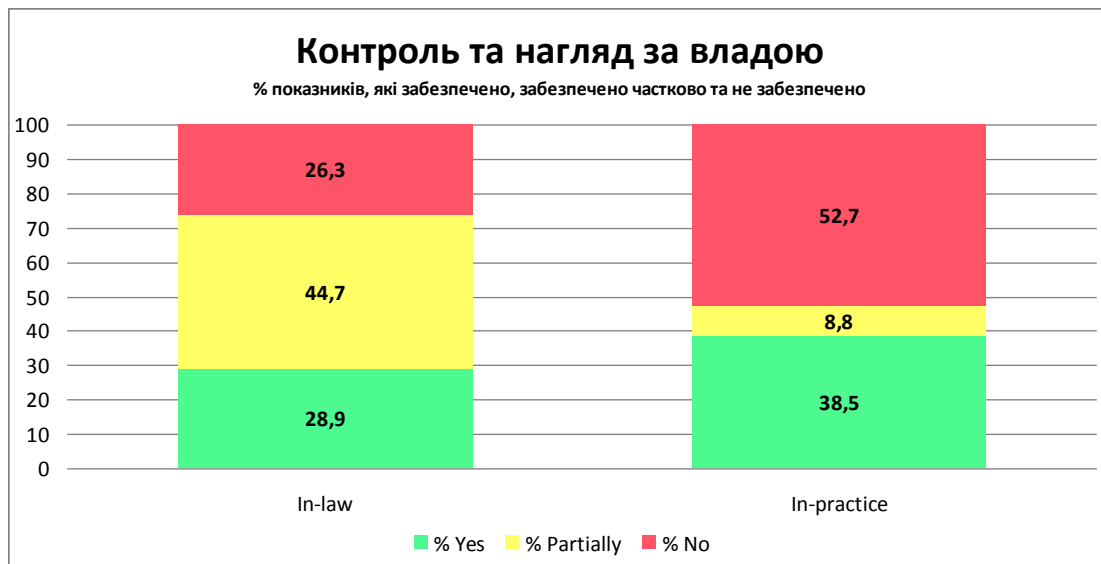
¹ Дослідження не оцінює фактичну ефективність державних закупівель та результативність використання механізмів контролю за здійсненням державних закупівель; натомість, оцінено законодавство та практика щодо оприлюднення інформації про державні закупівлі, поширеність

- Достатні можливості Рахункової палати для аудиту використання коштів державного бюджету.

Проблемними питаннями забезпечення контролю та нагляду за діяльністю публічної адміністрації є:

- Відсутність належного регулювання лобістської діяльності;
- Слабкість законодавчого регулювання та практики щодо документування публічними службовцями їх дій;
- Слабкість регулювання та практики моніторингу конфлікту інтересів у публічних службовців;
- Відсутність практики незалежного аудиту декларацій публічних службовців про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- Обмеженість можливостей Рахункової палати щодо забезпечення виконання її рекомендацій, відсутність у Рахункової палати повноважень щодо аудиту коштів місцевих бюджетів;
- Недостатні умови для отримання та розслідування повідомлень про корупцію, захисту викривачів;
- Слабкі інституційні можливості для участі громадян у викритті корупції: "холодні гарячі лінії" для отримання повідомлень про корупцію, відсутність у відкритому доступі інформації про результати розгляду звернень громадян щодо фактів корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

Діаграма 3. Стандарти контролю та нагляду за владою: оцінка законодавства та адміністративної практики України



використання процедури відкритих торгів, поширеність оскаржень порушень при здійсненні державних закупівель, можливості громадського контролю за здійсненням державних закупівель.

Забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації політики

Найслабшою складовою відкритого врядування в Україні виявилось забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації політики. Законодавство та адміністративна практика у цій сфері відповідають або частково відповідають показникам дослідження на **48.5%**, з них законодавство – на 65.6%, адміністративна практика – на 40.6%. Більше половини – 59.4% - показників громадської участі не забезпечено на практиці; така оцінка зумовлена переважно недоліками у діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування і меншою мірою - низькою активністю громадян.

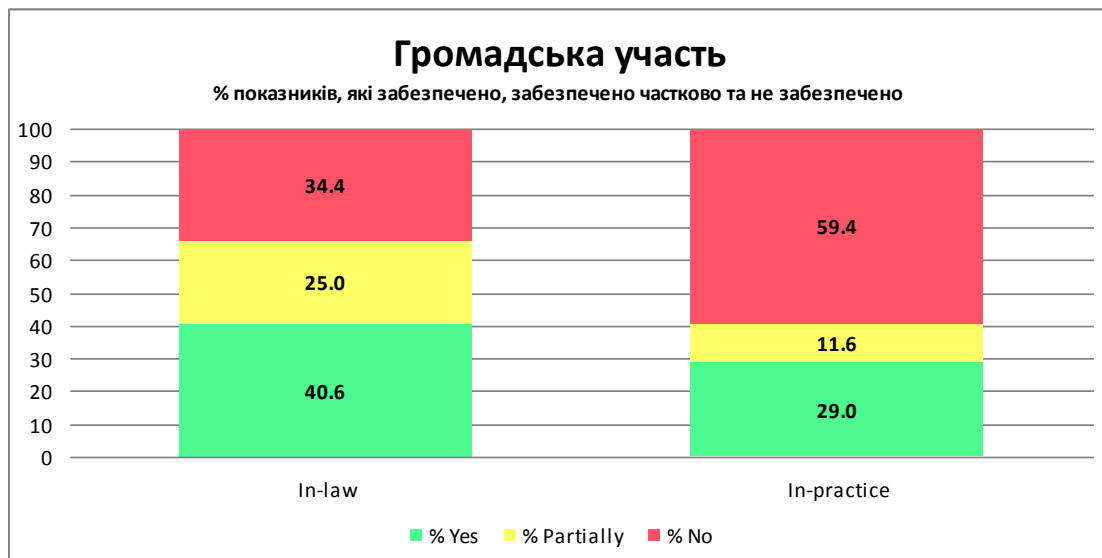
Сильними сторонами забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації політики є:

- Чітке закріплення права громадян на участь у формуванні та реалізації політики та наявність обов'язкових для забезпечення усіма органами виконавчої влади процедур такої участі (консультації з громадськістю, громадські ради, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади);
- Практика надання громадськості достатньо часу для участі у консультаціях (у разі, якщо консультації проводяться).

Проблемні питання забезпечення громадської участі як складової відкритого врядування не є відкриттям:

- Відсутність або слабкість практик громадської участі на рівні парламенту та органів місцевого самоврядування;
- Відсутність спеціальних процедур та практики участі громадськості у підготовці проектів державного та місцевих бюджетів;
- Відсутність чітких критеріїв для винесення/не винесення питань на громадське обговорення, як наслідок – стійка практика ухилення органів влади та органів місцевого самоврядування від проведення консультацій з громадськістю
- Обмежені можливості та, відповідно, слабка практика громадського моніторингу публічних послуг, які надаються бюджетними установами;
- Незалучення усіх зацікавлених сторін до участі у консультаціях з громадськістю;
- Слабке законодавство та відсутність практики щодо зупинення розгляду та/або виконання нормативно-правових актів через недотримання вимог щодо консультацій з громадськістю.

Діаграма 4. Стандарти участі громадськості у формуванні та реалізації політики: оцінка законодавства та адміністративної практики України



РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Для підвищення рівня прозорості влади:

- 1.1. Державній судовій адміністрації – передбачити оприлюднення в мережі Інтернет, на дошках оголошень всіх судів графіків проведення засідань, розміщення на веб-порталі судової влади кошторисів всіх судів з деталізованою інформацією про видатки відповідних судів, а також декларацій суддів про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.
- 1.2. Кабінету Міністрів України – затвердити нову інструкцію з обліку, зберігання і використання документів що містять службову інформацію, яка має відповідати новим критеріям віднесення інформації до службової таємниці, визначеним Законом «Про доступ до публічної інформації»; доручити органам виконавчої влади переглянути усі документи які мають гриф “Для службового користування” і відкрити доступ до всіх документів які не є службовою таємницею;
- 1.3. Кабінету Міністрів України – внести зміни до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 4 січня 2002 р. № 3, зокрема уточнити зміст та формат оприлюднення на веб-сайтах органів виконавчої влади інформації, що підлягає обов'язковій публікації відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”;
- 1.4. Уповноваженому ВРУ з питань прав людини – підготувати та оприлюднити роз'яснення розпорядникам інформації щодо належного використання правила пріоритету суспільного інтересу при ухваленні рішень щодо обмеження доступу до публічної інформації;
- 1.5. Пленуму Вищого адміністративного суду України - прийняти постанову про рекомендаційні роз'яснення адміністративним судам щодо застосування

законодавства про доступ до публічної інформації в Україні у частині використання правила пріоритету суспільного інтересу при ухваленні рішень щодо обмеження доступу до публічної інформації;

1.6. Кабінету Міністрів України - утворити (або визначити на базі існуючих) центральний орган виконавчої влади, який би відповідав за впровадження політик щодо інформаційно-комунікаційних технологій та відкритості даних та мав мандат, необхідний для впровадження таких політик в діяльності публічної адміністрації;

1.7. Верховній Раді України – ухвалити у другому читанні законопроект № 2171 «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» та законопроект №2172 «Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних»;

1.8. Громадським експертам та активістам:

- Ініціювати внесення змін до регламентів роботи місцевих рад та положень про постійні депутатські комісії для забезпечення відкритого доступу громадськості до засідань місцевих рад та їх депутатських комісій, здійснення онлайн-трансляцій пленарних засідань місцевих рад та їх постійних комісій, а також для приведення регламентів у відповідність до Закону України "Про доступ до публічної інформації в частині оприлюднення проектів рішень, протоколів засідань тощо;
- Контролювати виконання місцевими радами вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації" в частині оприлюднення проектів рішень за 20 днів до їх розгляду, оприлюднення порядків денних та протоколів пленарних засідань місцевих рад, їх виконавчих комітетів, постійних комісій тощо;
- Запровадити практику участі громадськості у пленарних засіданнях місцевих рад та їх постійних комісій;
- Посилити практику судового оскарження випадків порушення права на доступ до публічної інформації.

2. Для посилення контролю та нагляду за владою:

2.1. Президенту України – ініціювати внесення змін до Закону України "Про Рахункову палату", якими посилити її незалежність при плануванні діяльності, визначити види аудиту, який може проводитись Рахунковою палатою, встановити обов'язковість оприлюднення всіх документів, пов'язаних з діяльністю Рахункової палати (у тому числі звітів за результатами проведених аудитів), підвищити статус рекомендації Рахункової палати за результатами перевірок тощо;

2.2. При здійсненні конституційної реформи - розглянути можливість внесення змін до ст. 98 Конституції України, якими наділити Рахункову палату повноваженнями щодо здійснення контролю за усіма публічними фінансами (а не лише коштами Державного бюджету) та використанням державного майна;

2.3. Кабінету Міністрів України – якнайшвидше затвердити Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки з врахуванням у ній пропозицій громадських експертів;

2.4. Кабінету Міністрів України – забезпечити створення та належну роботу Національного агентства з питань запобігання корупції відповідно до покладених на нього функцій, зокрема забезпечити належне матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності Агентства, координацію та обмін інформацією між Агентством та іншими органами виконавчої влади;

2.5. Органам державної влади та органам місцевого самоврядування – при розробці антикорупційних програм та звітуванні про їх виконання включати конкретні показники щодо результатів розгляду повідомлень про корупцію та перевірки декларацій державних службовців про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру тощо;

2.6. У середньо- або довгостроковій перспективі - розглянути доцільність прийняття закону, який регулюватиме лобістську діяльність.

2.7. Громадським експертам та активістам на місцевому рівні:

- Ініціювати участь громадськості у розробці антикорупційних програм в органах державної влади та органах місцевого самоврядування та підготовці звітів про їх виконання;
- Здійснювати моніторинг роботи антикорупційних гарячих ліній та вимагати інформування громадськості про результати розгляду звернень, що надходять на такі лінії;
- Контролювати оприлюднення декларацій державних службовців про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру та вимагати оприлюднення результатів перевірки таких декларацій;
- Повідомляти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, Національне агентство з питань протидії корупції про потенційний та реальний конфлікт інтересів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування та вимагати інформування про результати розгляду таких повідомлень та дії, вжиті за результатами розгляду таких повідомлень;
- Звертатися до правоохоронних та контролюючих органів із скаргами щодо невиконання вимог Закону України "Про запобігання корупції" та вимагати інформування про результати розгляду таких скарг та дії, вжиті за результатами розгляду таких повідомлень.

3. Для посилення можливостей участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики:

3.1. Кабінету Міністрів України – розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону України "Про публічні консультації з громадськістю", який визначатиме порядок проведення публічних консультацій всіма органами публічної влади (парламентом, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування), чіткий перелік випадків, коли консультації обов'язкові, механізм зупинення розгляду та/або дії нормативно-правових актів у разі порушення вимог щодо консультацій з громадськістю в процесі їх підготовки;

3.2. Кабінету Міністрів України – розробити та подати на розгляд Верховної Ради України зміни до Бюджетного кодексу України, якими включити публічні консультації з громадськістю до етапів підготовки проектів державного та місцевого бюджетів;

3.3. Кабінету Міністрів України – внести зміни до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, якими передбачити можливість здійснення громадської експертизи діяльності бюджетних установ, які надають адміністративні та соціальні послуги;

3.4. Національному агентству з питань державної служби – розробити та включити до програм підвищення кваліфікації державних службовців навчальні модулі щодо практичних питань залучення громадськості до формування та реалізації політики.

3.5. Громадським експертам та активістам:

- Ініціювати внесення змін до рішень місцевих рад (регламентів роботи місцевих рад, положень, статутів територіальних громад) для створення зручних процедур громадської участі на місцевому рівні, зокрема таких: процедур проведення консультацій з громадськістю щодо проектів рішень місцевих рад, процедур участі громадськості у підготовці проектів місцевих бюджетів, процедур сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування та їх бюджетних установ, процедур проведення громадських слухань, здійснення місцевих ініціатив тощо;
- Ініціювати створення на інформаційно-комунікаційних платформах на зразок «Відкритий бюджет» для забезпечення доступності інформації про планування та витрачання бюджетних коштів з можливістю отримання від громадян зворотнього зв'язку;
- Оскаржувати у судовому порядку нормативно-правові акти місцевого рівня у випадку недотримання вимог щодо консультацій з громадськістю в процесі їх розробки (зокрема, документів, що складають містобудівну документацію);
- Ініціювати розробку місцевих цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, якими передбачити заходи та ресурси для проведення консультацій з громадськістю, зокрема через створення та функціонування спеціальних інтерактивних платформ, а також навчальні заходи для чиновників та представників громадськості щодо використання процедур громадської участі;
- Запровадити практику здійснення громадського моніторингу надання соціальних та адміністративних послуг та вимагати врахування результатів такого моніторингу через механізми консультацій з громадськістю та громадську експертизу діяльності органів влади;
- Ініціювати за підтримки донорських організацій проведення тематичних вишколів представників громадськості щодо здійснення громадського моніторингу надання адміністративних та соціальних послуг, громадської експертизи діяльності органів влади з можливістю подальшої ресурсної підтримки таких ініціатив.

СТАНДАРТИ ВІДКРИТОСТІ УРЯДУВАННЯ НА ЯКІ МИ ОПИРАЛИСЬ ПІД ЧАС ДОСЛІДЖЕННЯ

<u>Стандарти Прозорості Влади:</u>	
Правове закріплення права на інформацію: право на доступ до інформації закріплено у Конституції чи відповідних законах, а наявна правова рамка дає можливість громадянам отримувати інформацію.	<i>Доступність та публічність процесу закупівель органами юстиції:</i> судова влада повинна проактивно оприлюднювати організаційну та адміністративну інформацію, постанови та відповідну фонову інформацію, розклад судових слухань та докладну фінансову інформацію про всі витрати бюджету та розподіл.
Масштаб: право на доступ до інформації стосується усієї інформації, якою володіють національні та наднаціональні органи включно з усіма державними органами, що працюють із державним бюджетом (Access Info Europe)	<i>Безкоштовність:</i> Уся інформація повинна оприлюднюватися безкоштовно (за винятком обґрунтованих витрат за доставку) та без обмежень у повторному її використанні. (AIE)
Обмеження та конкретні винятки із права на доступ до інформації: винятки вузько витлумачені законодавством та юридично застосовані на практиці, добре узгоджуються з тестом на задоволення суспільного інтересу, що був розроблений на основі рекомендацій комісарів з інформації та судів. (TAI)	<i>Чіткість та зрозумілість:</i> усі допоміжні матеріали, що залучені процесу прийняття рішень, в наявності у державних службовців мають бути оприлюднені. Ключові дані та аналіз мають бути представлені у доступній та зрозумілій для громадян формі.
Право на доступ до інформації розглядається незалежним органом із широким мандатом. Він може оцінювати відповідність, може проводити посадові розслідування, отримувати та опрацьовувати скарги від громадян; він має повноваження забезпечувати відповідність та за необхідності накладати санкції. (AIE)	Наявний публічний зрозумілий перелік розпорядників інформації. (TAI, SF, AIE)
Сприяння: значні повноваження та фінансування надаються центральному органу для просування права на інформацію. Сюди має відноситися достатній бюджет для навчання громадськості у сфері права на доступ до інформації та можливість звертатися до органів влади із	Інформація повинна надаватися за запитом в електронному вигляді та у відкритому форматі, а влада має надавати інтерфейси програмування додатків, які дозволяють третім сторонам здійснювати автоматичний пошук, вибір та

запитом про вжиття заходів для вирішення структурних проблем.	завантаження безпосередньо із баз даних онлайн.
<i>Чіткі процедури.</i> Правила і механізми доступу до інформації, перегляду рішень стосовно публікації інформації та спірних винятків обумовлені законом, так само, як і часові рамки та механізми надання цих запитів на розгляд та правову допомогу	Всі нові дані, генеровані урядом та оприлюднені автоматично, повинні бути відкритими та оприлюднюються в непатентованому, пошуковому, сортувальному форматі та на основі незалежної платформи, незалежно від інших використовуваних форматів. Існує вимога, яка передбачає, що всі нові дані повинні створюватися, збиратися та розповсюджуватися у відкритому форматі.
Право на апеляцію; <i>раціональні часові рамки</i> : Процес прийняття рішення про надання доступу до інформації структурований таким чином, аби запитувачі могли швидко отримувати доступ до інформації, усі внутрішні і зовнішні механізми викладені чітко, просто та доступно, а також у чіткі часові рамки (AIE).	Існує центральний орган, що відповідає за реалізацію політики у сфері Інформаційних Комунікаційних Технологій (ІКТ).
<i>Проактивне оприлюднення</i> – «Закон про доступ до інформації» вимагає від державних установ проактивно публікувати відповідну інформацію, а також оприлюднювати список програм і секторальну інформацію. (AIE)	Зобов'язання стосовно відкритих даних застосовуються до всіх організацій, які працюють із державними коштами або виконують державну функцію, в тому числі приватні підприємства та неурядові організації.
<i>Доступність та публічність звітів зовнішнього аудиту:</i> Вищий контролюючий орган має забезпечувати вільний та рівний доступ до усіх своїх звітів («Involve» ОЕСР).	Існують політики уряду для залучення широкого кола громадян за допомогою ІКТ про відкриті дані та використання ІКТ, в тому числі електронні закупівлі, направлення скарг, механізми та засоби соціальної підзвітності, розроблені із застосуванням інклюзивного процесу.
<i>Доступність та публічність законодавчого процесу:</i> Парламент зобов'язаний проактивно оприлюднювати організаційну та адміністративну інформацію. Документи, що стосуються розкладу роботи парламенту, мають надаватися громадськості. Парламент зобов'язаний надавати публічний доступ до підготовчого аналізу та фонові інформації для заохочення кращого розуміння обговорень політик та запропонованого законодавства.	

<u>Стандарти участі громадян у формуванні та реалізації політики:</u>	
Юридичне визнання права на участь: право брати участь у процесі прийняття рішень визнане у конституції країни та відповідних законах. Існуюча юридична база дає змогу громадянам брати участь у державній діяльності.	Масштаб: Право на участь у процесі прийняття рішень включає законодавчий та стратегічний процес, різні стадії процесу формування політик та усі відповідні рівні управління, включно із місцевим рівнем та рівнем надання послуг.
Інституційна незалежність та захист права на участь у процесі прийняття рішень: Громадяни, що не були допущені до процесу прийняття рішень, мають можливість опротестовувати їхнє недопущення. Якщо громадян карають за участь у державних справах, вони мають право на державного захисника та механізми контролю і підзвітності, аби запобігти покаранню та отримати компенсацію.	Чіткі процедури участі у постачанні послуг. Можливості безпосередньо брати участь у наданні комунальних послуг та моніторингу існуючих комун послуг, вони доступні для різних зацікавлених осіб, громадян, організацій та груп. Правила участі є інклюзивними, докладними та чітко обумовленими законодавчою та політичною базою. (AIE).
Чіткі механізми консультації із громадянами та групами, на які впливає політика: Органи державної влади – проактивні у взаємодії із громадянами та зацікавленими групами, на які впливає політика, вони створюють різні канали збору інформації та зобов'язані забезпечувати право голосу усім зацікавленим сторонам, а також рівну участь для кожного.	Раціональні часові рамки: Процес участі структурований таким чином, аби забезпечити достатність часу зацікавленим сторонам для ознайомлення та розгляду матеріалів, що використовуються у процесі прийняття рішень, а також для підготовки якісної та обґрунтованої оцінки. (AIE)
Сприяння: Право на участь у державних справах активно сприяється фінансово, ресурсами та соціально орієнтованими програмами органів влади усіх рівнів; участь підтримується рядом відповідних механізмів, включно із публічними оголошеннями, місцевими зустрічами, через Інтернет, розсилку та ЗМІ, таким чином залучаючи кожного, а зокрема, головних стейкхолдерів. (AIE)	Включеність: Мають бути забезпечені механізми залучення до участі усіх зацікавлених сторін, включно з дітьми та молоддю, особами з різним рівнем працездатності, неосвіченими та вразливими групами.
Існують політики уряду для залучення широкого кола громадян за допомогою ІКТ про відкриті дані та використання ІКТ, в тому числі електронні закупівлі, направлення скарг, механізми та засоби соціальної підзвітності, розроблені із застосуванням інклюзивного процесу.	

Стандарти контролю та нагляду за владою:

Ефективний нагляд - Чіткі наглядові функції за розподілом політики та результатами її впровадження відносяться до компетенції законодавчого та незалежного вищого органу фінансового контролю на всіх рівнях влади	Компетенція вищого органу фінансового контролю – до компетенції вищого органу фінансового контролю відноситься накладення санкцій на держслужбовців, а також він має повноваження доступу до інформації та відповідних ресурсів для проведення аудиту та складення звітності про використання бюджетних коштів і результатів впровадження політики. Вищий орган фінансового контролю здійснює свою діяльність незалежно, підзвітно та прозоро.
Кодекс поведінки – Існує чіткий кодекс поведінки, що вимагає від держслужбовців здійснювати достовірне та повне звітування за свої дії.	Конфлікт інтересів та розкриття фінансової інформації – Всі гілки влади приймають чітко визначені правила для забезпечення відкриття інформації, яка необхідна для попередження фактичних та прихованих конфліктів інтересів і порушення етичних норм. Повинні бути створені системи для забезпечення розкриття фінансової інформації про активи держслужбовців та членів їхніх сімей
Прозорість у лобіюванні – Всі гілки влади повинні прийняти правила, що регулюватимуть взаємодію державних посадових осіб, держслужбовців, працівників законодавчих органів та судів із лобістами та групами тиску. Положення про реєстрацію та звітування повинно бути чітко сформульованим та застосовуватися до контактів третіх сторін із виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади, а також із приватними особами, які виконують публічні функції або здійснюють державну владу. Всі реєстри та звіти повинні оприлюднюватися.	Захист викривачів – Існують канали та механізми для заохочення та захисту осіб, які повідомляють про порушення в структурах управління
Прозорі закупівлі – Всі товари, роботи та послуги, які отримує влада, повинні надаватися на основі відкритих тендерних торгів, які дотримуються принципів конкуренції, справедливості, економії, ефективності, прозорості та підзвітності у використанні державних коштів.	Механізми соціальної підзвітності – Існують правові та інституційні засоби, щоб дати громадянам змогу брати участь у нагляді та перевірці програм ведення політики та результатів.
Зобов'язання стосовно відкритих даних застосовуються до всіх організацій, які працюють із державними коштами або виконують державну функцію, в тому числі приватні підприємства та неурядові організації.	

Transparency International Україна

вул. Єгорова, 40, офіс 203
Кіровоград, Україна 25006
Телефон: +38(044) 360-52-42
Факс: +38(0522) 27-27-54
E-mail: info@ti-ukraine.org
Сайт: ti-ukraine.org