

# Вдохновляющий путь Украины в партнерстве «Открытое правительство»

*Эта публикация была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Ее содержание является исключительной ответственностью Партнерства «Открытое правительство» и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.*



Война России против Украины ведется на многих уровнях. Первый, на поле боя, приводит к ежедневным разрушениям и потерям человеческих жизней и физической инфраструктуры в масштабах, которые многие из нас не могут и представить себе. Другим же это более знакомо — грустное напоминание о том, что многосторонность и мирное сосуществование остаются недостижимыми идеалами. Второй уровень, происходящий в Интернете и в средствах массовой информации, представляет собой битву между правдой и дезинформацией. В основе обоих лежит война между конкурирующими идеологиями отношения между государством и его народами. Борьба между авторитаризмом и демократией, между закрытым и открытым обществами.

Люди во всем мире наблюдают за героической борьбой украинского народа с трепетом, вдохновением, горем и отчаяния. Но это не первый раз, когда страна и ее жители вдохновляют мир, борясь с трудностями. Путь Украины в Партнерстве «Открытое

правительство», особенно реформы, предпринятые после «Революции Достоинства» 2014 года, также известной как «Евромайдан» стали вдохновением для многих участников Партнерства. Далее следует хроника реформ, проведенных Украиной за десять лет ее членства в ОГП, которые, к сожалению, поставила на паузу война.

## Превращение недовольства граждан в коллективные действия

Революция на Майдане началась из-за того, что граждане воспринимали как масштабную коррупцию и злоупотребление властью, стремления к более тесным связям с Европейским Союзом и неприятия кумовства и несправедливости как неизбежности общественной жизни.

Украина присоединилась к ОГП еще до Майдана, в 2011 году, и с тех пор приняла [пять планов действий](#). В [первом плане действий](#) (2012–2013 гг.) использовались традиционные консультации с уже существующими группами гражданского общества, специализирующимися на вопросах управления, как и в других странах ОГП в то время. Он включал меры по улучшению государственных услуг; внедрению системы электронных петиций; разработке или внесению поправок в законы об участии общественности, доступе к информации и борьбе с коррупцией; и подготовке Украины к внедрению стандартов Инициативы прозрачности добывающей отрасли (ИПДО).

[Второй план действий](#) ОГП Украины (2014–2015 годы) был разработан сразу после революции, когда постмайдановское правительство обещало масштабные реформы. План включал амбициозные реформы в области борьбы с коррупцией и децентрализации, четко реагируя на некоторые проблемы, вынудившие граждан выйти на улицы, конкретными политическими действиями. Заметные достижения этого плана действий включали [открытие доступа](#) к архивам коммунистической эпохи, что позволило людям увидеть секретные документы советского режима и способствовало праву знать правду. Только в 2015 году доступ к архиву получили более 87 000 человек. План также включал обязательства, результатом которых стала публикация [первого в Украине национального отчета ИПДО](#), в котором впервые была раскрыта информация о ключевых месторождениях нефти и газа Украины, держателях лицензий, объемах добычи, а также платежах компаний в бюджеты на всех уровнях. В 2016 году в Украине была запущена передовая [система электронного раскрытия информации об активах](#), обеспечивающая беспрецедентный уровень прозрачности активов государственных служащих. Это привлекло огромное внимание общественности, привело к ряду расследований в СМИ и способствовало повышению общественного спроса на подотчетность. Новосозданное Национальное антикоррупционное бюро (НАБУ) начало несколько расследований необоснованного обогащения на основании деклараций.

Возобновление процесса ОГП в постмайданной Украине также положило начало важным инициативам по открытым данным, которые стали основанием для отраслевых реформ

прозрачности в последующие годы. Закон об открытых данных установил базовую правовую основу для публичного доступа к государственным наборам данных и разрешил их бесплатное повторное использование. Это поспособствовало созданию множества инструментов для отслеживания государственных расходов и общественного контроля. Несколько государственных учреждений начали публиковать ключевые наборы данных, среди которых ряд государственных реестров Министерства юстиции и наборы налоговых данных Налоговой службы. Гражданское общество работало совместно с государственными учреждениями над разработкой удобных для пользователя ИТ-инструментов для отслеживания с использованием доступных открытых данных.



*Украинские реформаторы делятся идеями на мероприятии Независимого механизма отчетности в 2016 году.*

## **Лидерство в антикоррупционных реформах**

Когда в 2011 году основатели OGP собрались вместе, чтобы разработать Партнерство, они были убеждены, что хорошие идеи в этой сфере могут появиться где угодно — в том числе там, где это, казалось бы, маловероятно. Они также понимали, что страны могут находиться на разных этапах изначально, но все они могут ставить амбициозные цели в собственном контексте. Украина является свидетельством этих основополагающих принципов как первопроходец многих инновационных реформ в сфере борьбы с коррупцией.

[Третий план действий](#) OGP в Украине (2016-2018 гг.) внес существенные изменения в [добывающий сектор](#) и поспособствовал созданию онлайн-инструментов для мониторинга государственных контрактов. [ProZorro](#) и [DoZorro](#) стали нарицательными именами в сфере государственных закупок и открытого управления — наиболее убедительные примеры того, как граждане могут требовать от своих правительств подотчетности, и веские доводы в пользу того, [почему открытые контракты полезны](#) и для правительства, и для бизнеса. Всего за первые два года с момента запуска система ProZorro сэкономила правительству примерно 1 миллиард долларов США, 80 процентов опрошенных предприятий сообщили о снижении коррупции в результате использования платформы, а количество новых предприятий (в том числе МСП), участвующих в торгах, увеличилось на 50 процентов. Благодаря DoZorro за три года нарушения были зарегистрированы в более чем 30 000 тендеров оценочной стоимостью в 4 миллиарда долларов США. В некоторых случаях были возбуждены уголовные дела.

Неудивительно, что система ProZorro получила широкое признание, включая награду OGP [Open Government Award 2016](#). В 2015 году Украина стала [первой страной в мире](#), запустившей публичный реестр бенефициарных собственников для борьбы со скрытым владением компаниями и отмытием денег. Эта работа продолжалась и в последующих планах действий OGP, и гражданское общество настаивало на постоянных улучшениях, в том числе в отношении проверки данных и подвязки данных о бенефициарной собственности к данным о государственных закупках. (Изучите исследование OpenOwnership о первых результатах использования государственных реестров бенефициарных собственников в Украине [здесь](#).)





*Украинские реформаторы празднуют получение ProZorro.Sale награды OGP Impact Award 2021.*

Заметные достижения в [четвертом плане действий](#) Украины (2018-2020) включали повышение прозрачности бюджетов, продажи и аренды государственной собственности и активов, а также дальнейшее раскрытие информации о госзакупках. Реформаторы из правительства и гражданского общества, работающие над ProZorro, не собирались почивать на лаврах. [ProZorro.Sale](#) превратил заброшенные активы в продуктивные, открыв бизнесу доступ к инвестиционным возможностям и позволив организациям гражданского общества контролировать честность сделок, тем самым сформировав больше доверия к процессу приватизации. ProZorro.Sale предоставляет информацию о каждом общественном активе, доступном для аренды, а также понятный способ делать ставки онлайн. К концу 2021 года было проведено более 10 000 аукционов, что принесло бюджету более 37 миллионов долларов США в год. Сервис ProZorro.Sale выиграл награду [OGP Impact Award 2021](#).

В своем плане действий на 2018–2020 годы Украина [добивалась согласования](#) между открытым правительством и Целями устойчивого развития (ЦУР). Обязательства включали: открытие Национального репозитория академических текстов (ЦУР 4), обеспечение свободного доступа граждан к экологической информации (ЦУР 11), реализацию Инициативы прозрачности добывающих отраслей и Инициативы прозрачности

строительства (ЦУР 9) онлайн, а также создание онлайн-платформы для сотрудничества между гражданским обществом и государством (ЦУР 16).

Многие из этих реформ возникли за пределами платформы OGP. Эти антикоррупционные реформы были фундаментальной опорой национального развития и демократического проекта после Майдана — поскольку люди понимали, что грязные деньги, возникшие в результате внутренней и международной коррупции, подрывали институты и результаты других реформ. Как правительство, так и гражданское общество умело использовали OGP, другие международные инициативы и своих партнеров для дальнейшего развития и сотрудничества. Реформаторы также использовали глобальные сети сотрудничества, чтобы заручиться международной поддержкой и ресурсами, а также поддерживать давление для продолжения этой работы. Что не менее важно, они щедро делились своими уроками и опытом со своими коллегами по всему миру.

Разумеется, это не значит, что до войны в Украине не было серьезных внутренних проблем. Борьба с коррупцией была далека от победы, многие из тех, кто обходил систему, по-прежнему оставались безнаказанными, а политическое соперничество и корыстные интересы регулярно препятствовали прогрессу. Но стремление к переменам и готовность бороться за них в разных слоях общества были реальны и ощутимы.



*Команда Хмельницького на фінальному заході по спільній розробці плану дій OGP в 2021 році. Автор фото: Тетяна Рогоза*

## Локализация открытого управления и демократии

Революция достоинства также положила начало реформам децентрализации в стране — с обязательствами по улучшению бюджетирования, электронного управления и государственных услуг на местном уровне в рамках нескольких циклов планов действий OGP. [Винница](#), [Хмельницкий](#) и [Тернополь](#) в 2020 году присоединились к программе OGP Local. В Виннице планировали разработать [положение об общественных слушаниях](#) для укрепления системы управления. Хмельницкий обязался [разработать План действий «Зеленый город»](#), чтобы сформировать экологичное видение города и привлечь к его реализации граждан, что отметили [первой наградой OGP Local Innovation Awards 2021](#). Примечательно, что Тернополь [подал свой план действий](#) буквально за несколько дней до начала войны.

Ожидалось, что в 2022 году к ним присоединятся многие другие города, в том числе Мариуполь, который достигал [серьезного прогресса в открытых госзакупках](#) и в [сфере прозрачности](#), прежде чем город стал местом происшествия самых страшных ужасов российского вторжения.

Украинские реформаторы годами работали над тем, чтобы синхронизировать открытое правительство на национальном и местном уровнях. Например, в 2020 году национальные и местные органы власти запустили платформу для [национально-местных консультаций по вопросам открытого правительства](#). Украина заняла второе место по количеству мероприятий во время Open Gov Week 2021, причем многие из них проводились за пределами столицы.

Эксперименты Украины с демократией на местном уровне вышли далеко за пределы OGP — в частности, [власть начали передавать местным сообществам](#), в том числе посредством передачи бюджета и налоговых полномочий местным правительствам за относительно короткое время. Поэтому неудивительно, что мэры и жители городов всех форм и размеров стали героями украинского сопротивления.





*Украинские реформаторы обсуждают идеи на мероприятии Независимого механизма отчетности в 2016 году.*

## **Энергичная экосистема реформаторов**

В то время как украинское сообщество открытого правительства вдохновляло членов OGP на проведение реформ, они также стали образцом для подражания в сильной динамике взаимодействия правительства и гражданского общества. Они показали, как гражданское общество может работать совместно с реформаторами в правительстве, чтобы добиться изменений, несмотря на то, что оно остается надзирателем, обеспечивающим честность и подотчетность правительства. В том же духе реформаторы в правительстве показали своим коллегам, как можно принимать смелые меры и отходить от «обычного поведения» в работе на государство. И правительство, и гражданское общество работали вместе, чтобы улучшить процесс совместной разработки планов OGP на протяжении многих лет. [Здесь](#) можно узнать, какие они сделали из этого выводы.

Украина была в числе первых стран в OGP, которые работали над усилением участия парламента в программе открытого правительства, обеспечением законодательной поддержки, необходимой для проведения многих из вышеупомянутых реформ, и усилением парламентского надзора. Хотя в последние годы эти усилия столкнулись с

трудностями, в том числе с попытками разрушить ранее достигнутые Верховной Радой успехи, Украина была одной из первых стран, принявших подход «Открытое государство», согласно которому все государственные учреждения и независимые органы участвуют в продвижении открытого правительства. Точно так же вовлечение частного сектора — желаемое, но труднодостижимое во многих странах ОGP — имело решающее значение для многих реформ, упомянутых ранее, таких, как ProZorro и прозрачность инфраструктуры. Правительство, гражданское общество и частный сектор совместно разработали и осуществили эти реформы.

Далеко не все проходило гладко. В то время как гражданское общество и правительство конструктивно работали вместе над конкретными реформами и признавали вклад друг друга, гражданское общество также без колебаний обращалось к правительству относительно невыполненных обещаний. Когда первый украинский план действий ОGP был принят, не включив многие вопросы гражданского общества, гражданское общество в ответ разработало свою версию этого плана. Правительство же [возобновило](#) процесс разработки плана действий и его содержания. Были случаи репрессий правительства против гражданского общества, в частности антикоррупционных активистов, но также продолжались диалоги о том, как улучшить рабочую среду для третьего сектора.

В Украине ОGP никогда не было статичным планом, а скорее динамичным диалогом, который постоянно развивался на протяжении многих лет.





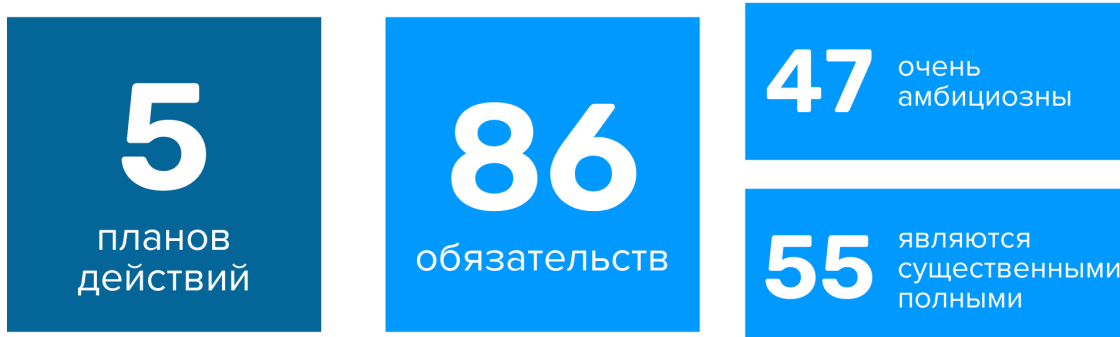
Контактное лицо OGP от Украины Наталья и другие реформаторы в Киеве на мероприятии НМО.

## Заглянем в будущее

Трудно представить, что в начале февраля 2022 года, несмотря на то, что многие опасались того, что может произойти, правительство и гражданское общество, участвующие в открытом правительстве и OGP, все еще много говорили о планах. Они реализовывали свой [пятый план действий OGP](#) (2020-2022 гг.). При поддержке программы [EU for Integrity](#) Transparency International Ukraine [разрабатывала приложение бизнес-аналитики](#) для проведения всестороннего анализа выбора победителей и заключения договоров о государственных закупках, что позволило бы активистам, экспертам по государственным закупкам, а также регулирующим и контролирующим органам выявлять проблемы в Prozorro. Инициатива прозрачности инфраструктуры (CoST Ukraine) занималась созданием [онлайн-платформы «Украинская социальная инфраструктура»](#) для поддержки инициативных граждан в мониторинге прозрачности и подотчетности при реализации проектов социальной инфраструктуры. Компания YouContol работала над аудитом существующих реестров, чтобы обеспечить лучшую проверку данных о бенефициарной собственности. И это лишь отдельные примеры — на самом деле их намного больше.

Никто не может точно сказать, когда и как закончится эта война и сколько еще невинных жизней мы потеряем. Но мы точно знаем, что поставлено на карту. Речь идет не только о реформах, но и о жизнях людей, которые их проводили, и о многих других. Реформаторов слишком много, чтобы их перечислить. Даже сейчас, когда наши друзья и коллеги из Украины борются за свою жизнь и жизнь своих близких, невероятно, что они продолжают бороться за принципы открытого правительства. Prozorro запустили [платформу закупок во время войны](#). Реформаторы призывают к тому, [чтобы киевский план Маршалла стал образцом открытого правительства](#). Примеров множество. Безусловно, когда начнутся работы по восстановлению страны, украинские реформаторы используют все, чему научились, и превзойдут самих себя. А пока им нужна поддержка международного сообщества, за принципы которого они борются. Их просьбы понятны (см. [Киевскую декларацию](#), подписанную более 100 организациями гражданского общества).

### Краткие факты:



### Популярные темы:

