



## ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ: ОТ ЗАКРЫТОСТИ К ПАРТНЕРСТВУ

**Крук Н.В.**

соискатель кафедры политологии Одесской национальной академии связи им. А.С. Попова (Украина),  
65029, Украина, г. Одесса, ул. Кузнечная, 1, kruk@yandex.ua

УДК 34(477)  
ББК 67.99 (4Укр)

В статье рассматривается внедрение Открытого Правительства в Украине. Анализируются конкретные мероприятия, направленные на выполнение обязательств в рамках Международной инициативы «Партнерство «Открытое правительство». Особое внимание уделено проблеме коррупции, противоречащей принципам Открытого правительства.

*Ключевые слова:* Открытое Правительство, Международная инициатива, институт доступа к официальным документам и информации, коррупция.

**Kruk N.V.**

### OPEN GOVERNMENT OF THE UKRAINE: FROM CLOSED NATURE TO PARTNERSHIP

The article considers introduction of the Open Government in the Ukraine. Special activities aimed at fulfilling obligations under the «Open Government» Partnership» International initiative are analyzed. Particular attention is drawn to the problem of corruption contradicting with the Open Government principles.

*Key words:* Open Government, International initiative, concept of access to official documents and information, corruption.

Как известно, с инициативой Открытое правительство (OGI) выступил президент США Барак Обама в свой первый рабочий день в январе 2009 г., который в «Меморандуме о прозрачности и Открытом Правительстве» обозначил основные направления реформирования деятельности государственных органов:

- прозрачность правительства как механизм повышения ответственности;
- открытость информации о деятельности и решениях;
- активное участие общественности в политике как способ повышения эффективности работы государственных органов;
- сотрудничество правительства и общественности, обеспечение обратной связи для оценки и повышения уровня сотрудничества, определения новых возможностей для него [1].

Официальная цель данной инициативы – обеспечение беспрецедентного уровня открытости правительства, создание системы прозрачности, участия и сотрудничества правительственных агентств с гражданами и группами интересов из публичного, частного и некоммерческого секторов в формировании и реализации политических решений. Автором концепции

«открытого правительства» считается Саманта Пауер (Samantha Power) – специальный помощник президента Обамы и глава управления многосторонних отношений и прав человека в совете по национальной безопасности.

20 сентября 2011 г. в рамках сессии Генеральной Ассамблеи ООН 8 стран-учредительниц (Бразилия, Соединенные Штаты Америки, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины, Южно-Африканская Республика, Великобритания) подписали Декларацию «Открытое правительство». Международная инициатива «Партнерство «Открытое правительство» направлена на повышение уровня открытости и прозрачности деятельности государственных органов, поддержку участия институтов гражданского общества в формировании государственной политики, внедрение высоких стандартов профессиональной честности в государственном управлении [2].

Концепция Открытого правительства была поддержана многими странами. Так, к Международному партнерству по продвижению инициативы Открытое правительство присоединились еще 43 страны. По состоянию на февраль 2013 года 58 стран подтвердили намерение присоединиться к инициативе. О намере-

ниях относительно реализации данной инициативы свидетельствует тот факт, что в некоторых странах даже введена должность министра «без портфеля», который отвечает за Открытое Правительство.

Украина начала процедуру вступления в партнерство в сентябре 2011 г., присоединившись к Международной инициативе «Партнерство «Открытое Правительство». Президент Украины В.Ф. Янукович принял участие в инаугурационной церемонии Партнерства в г. Нью-Йорк и подтвердил готовность Украины присоединиться к указанной инициативе.

С целью обеспечения надлежащего выполнения приоритетов инициативы, Кабинетом Министров Украины:

- одобрен План действий по внедрению в Украине инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» (распоряжение от 5 апреля 2012 г. № 220).

- утвержден План мероприятий по внедрению инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» (распоряжение от 18 июля 2012 г. № 514).

Участие страны предполагает разработку национального Плана действий, направленного на решение конкретных проблем открытости системы государственного управления.

В связи с этим Кабинет Министров Украины распоряжением от 18 июля 2012 г. № 514 утвердил план мероприятий по внедрению Инициативы «Партнерство «Открытое Правительство». Проект плана разрабатывался на протяжении мая-июля 2012 года Государственным агентством по информатизации и науке Украины совместно с другими органами исполнительной власти и представителями общественности.

Планом предусмотрены конкретные мероприятия, направленные на выполнение обязательств в рамках Международной инициативы «Партнерство «Открытое Правительство»:

- сопровождение в Верховной Раде Украины и разработка проектов законов, направленных на улучшение взаимодействия органов исполнительной власти с общественностью, создание благоприятных условий деятельности институтов гражданского общества, развития местного самоуправления;

- комплекс мероприятий по обеспечению доступа к публичной информации, в частности: проведение общественного обсуждения механизма свободного доступа к информации, которая содержится в государственных реестрах, обеспечение имплементации в Украине Инициативы относительно прозрачности добывающих областей;

- ряд мероприятий по повышению качества предоставления административных услуг, в частности с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Большое внимание уделено вопросом внедрения технологий электронного управления и развития

электронной демократии. В частности, запланировано внедрение системы электронного взаимодействия органов исполнительной власти, создание и обеспечение функционирования автоматизированной системы «Единое окно представления электронной отчетности», внедрение проекта «Электронный регион», а именно, пилотных проектов «Электронная Днепропетровщина» и «Электронная столица».

Так, например, недавно, в августе 2013 г. Министерство доходов и сборов Украины сообщило о том, что отчеты для всех центральных органов власти вскоре можно будет подать в режиме онлайн через специальное «единое окно» и по единому унифицированному стандарту.

Предусматривается, что граждане и предприятия вместо предоставления значительного количества идентичных отчетных данных в различные органы власти и по разным стандартам, смогут подавать их один раз и в дистанционном режиме. По оценкам специалистов Министерства доходов и сборов Украины, введение «единого окна» позволит гражданам и бизнесу сэкономить время и сократить материальные затраты на подготовку и представление отчетности, а органам власти – на её прием и обработку. «Планируется, что концепция будет реализована в три этапа: на первом – унификация электронной отчетности, представляемой в центральные органы власти в электронной форме, на втором – внедрение единых стандартов формирования и представления отчетности в электронной форме, на третьем – внедрение системы в промышленную эксплуатацию», – сообщили в Миндоходов [3].

Значительная часть мероприятий Плана действия посвящена вопросу противодействия коррупции. Преобладающее их количество определено с учетом рекомендаций Группы государств Совета Европы против коррупции (GRECO) и Стамбульского плана действия Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Проблема коррупции для Украины является одной из самых болезненных. Это подтверждается тем, что каждый третий украинец готов выйти на улицу для борьбы с коррупцией. Об этом свидетельствуют результаты исследования Барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer) от Transparency International и Gallup International Association. Полевой опрос проводился с лета 2012-го до зимы 2013-го года, в ходе которого было опрошено более 114 тыс. человек в 107 странах. В Украине с 9 по 17 августа 2012 года опрошено 1000 респондентов старше 18 лет.

По данным исследования, протестовать против коррупции сегодня готовы 68% украинцев. О готовности выйти на улицу с протестом заявляют 36% опрошенных. 43% респондентов считают, что за послед-

ние два года уровень коррупции в Украине значительно вырос, 74% – уверены, что государственный сектор коррумпирован, 80% – охарактеризовали действия правительства в борьбе с коррупцией как нерезультативные.

Лишь 4% опрошенных считают, что государственная антикоррупционная борьба имеет хоть какой-то результат. При этом 83% отметили, что важно иметь личный контакт при решении вопросов в государственном секторе, а 84% – что правительством страны руководят организации, действующие в собственных интересах.

Наиболее коррумпированными украинцы назвали именно те институты, которые призваны бороться с коррупцией – суды (66%), правоохранительные органы (64%), государственную службу (56%), сферу здравоохранения (54%), парламент (53%), политические партии (45%), образовательную систему (43%), бизнес (36%), военную сферу (28%), СМИ (22%), религиозные институты (21%), общественные организации (20%).

Рост недоверия к этим сферам спровоцирован тенденцией резкого роста взяточничества, говорят эксперты.

Значительная часть респондентов признали, что платили взятку при получении услуг в правоохранительных органах (49%), медицинских учреждениях (41%), образовательных учреждениях (33%), земельных службах (25%), регистрационных и разрешительных службах (22%), судах (21%), налоговой (18%), коммунальных предприятиях (6%).

О случаях вымогательства взятки сообщили 35% опрошенных, при этом 53% из них заявили, что отказались платить. Рейтинг причин дачи взяток выглядит следующим образом: невозможность получить услугу другим путем (33%), в знак благодарности (33%), для ускорения процесса (28%), для удешевления услуги (6%). Не сообщают о коррупционных случаях 74%, боятся последствий – 24%, считают, что это ничего не изменит – 63%.

Как считает Исполнительный директор Transparency International Украина Алексей Хмара, граждане страны показали властям «желтую карточку». «Исследования прошлых лет установили, что доверие к церкви вдвое выше доверия к судам. Нынешний опрос выявил, что народные настроения ухудшаются: 80% считают вообще нерезультативными действия власти и уверены, что страной управляют несколько лиц с оглядкой на собственные интересы», – сказал он. «На фоне этих неутешительных цифр, а также ввиду роста массового недовольства украинцев действиями правоохранительных и судебных органов, очень серьезным тревожным сигналом является готовность каждого третьего выйти на улицу защищать

свои права. Цифры свидетельствуют, что желтая карточка рискует превратиться в красную», – заявил А. Хмара [4].

Справедливости ради следует отметить, что коррупция – это не проблема одной Украины. Коррупция – это глобальная проблема. Как отмечают исследователи, центральное место в отвечающих за решение этой проблемы реформаторских стратегиях и практиках занимает институт доступа к официальным документам и информации. Так, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией (утверждена Генеральной Ассамблеей ООН в октябре 2003 г., принята в декабре 2005 г. после ее ратификации тридцатью странами) рекомендует государствам принимать меры, направленные на улучшение доступа общественности к информации. Статья 10 конвенции называется «Публичная ответственность» и предлагает каждому государству-участнику принять меры, усиливающие прозрачность в его публичной администрации. Статья 13 «Участие общества» предлагает содействовать участию в предупреждении коррупции и борьбе с ней отдельных лиц, групп, общественных организаций, укреплять такое участие посредством усиления прозрачности, вовлечения населения в процессы принятия решений и обеспечения для него эффективного доступа к информации [5, с. 116].

С целью координации действий органов исполнительной власти по реализации Инициативы Правительством образован специальный Координационный совет, в состав которого вошли представители органов исполнительной власти, институтов гражданского общества, главы общественных советов при центральных и местных органах исполнительной власти, эксперты и научные работники.

Основными задачами Координационного совета являются:

- 1) содействие обеспечению координации мероприятий по реализации Инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» в Украине;
- 2) проведение анализа состояния реализации Инициативы;
- 3) содействие обеспечению открытости и прозрачности процесса реализации Инициативы, привлечение к нему институтов гражданского общества;
- 4) сотрудничество с руководящим комитетом Инициативы, другими международными организациями, которые поддерживают внедрение Инициативы [6].

Свою оценку сотрудничества правительства с общественностью дали эксперты девяти неправительственных организаций – участников программы Партнерство – Открытое Правительство (Open Government Partnership) в Украине. На итоговой пресс-конференции «Стало ли украинское правительство более открытым за год?», состоявшейся в июле

2013 г., эксперты отметили, что Кабинет министров Украины стал более открытым к сотрудничеству с общественными организациями, однако это касается не всего спектра его деятельности.

Так, по мнению аналитика Центра политико-правовых реформ Алексея Шалашного, наиболее активно правительство сотрудничает с общественностью в области усовершенствования административных услуг, что содействует повышению качества таких услуг. «Правительство преимущественно выполнило мероприятия по разработке нормативной базы урегулирования вопросов предоставления административных услуг. Частично выполнены инициативы по электронному правлению, внедрению единого реестра административных услуг, создан единый портал для их предоставления. Заработали единые центры предоставления административных услуг во многих украинских городах», – считает эксперт.

Координатор программы Open Government Partnership в Украине, глава украинского представительства Transparency International Алексей Туча подчеркнул, что правительство готово сотрудничать с общественностью также в области предотвращения и противодействия коррупции и внедрения технологий электронного управления [7]. Общественные эксперты отметили, что запланированные мероприятия в рамках инициативы «Открытое правительство» власть выполнила наполовину, хотя некоторые из них так и остались нереализованными: большинство начато и выполняется, а сроки истекли.

На данный момент полностью выполнено два из них: принятие закона «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (вступил в силу 3.02.2013) и обработка МИД иностранного опыта взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, привлечения общественности к формированию и реализации государственной политики, противодействия коррупции, внедрения электронного правительства.

Уровень выполнения мероприятий по разделам таков: привлечение гражданского общества к государственной политике – 55%; обеспечение доступа к публичной информации – 38%; предотвращение и противодействие коррупции – 64%; содействие эффективному управлению через усовершенствование административных услуг – 55%; внедрение технологий электронного управления – 66%.

В то же время уровень доступа граждан к публичной информации остается низким, считают эксперты.

По мнению исполнительного директора Transparency International Украина Алексея Хмары, «Показатель в 55% довольно позитивен, ведь План действий рассчитан на 2 года. Учитывая, что за пер-

вый год выполнена половина из запланированного, есть надежда, что в следующем году План будет выполнен полностью и правительство Украины станет намного открытее, чем оно есть сейчас» [8].

Полные результаты общественных исследований, вместе с аналитическим докладом Кабинета министров Украины об открытости правительства, будут представлены осенью в этом году в Лондоне, в штаб-квартире Transparency International.

15 марта в Киеве состоялась итоговая встреча партнеров по внедрению глобальной инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» (Open Government Partnership) в странах Восточного Партнерства и России. Эксперты сделали вывод, что среди этих стран флагманами являются Молдова и Грузия, где имплементация OGP (Open Government Partnership) характеризуется активными действиями власти, принятием качественного законодательства, а также высоким уровнем коммуникации между властью и гражданским обществом, а отстающими – Армения, Азербайджан, Украина и Россия. Для второй группы характерны такие проблемы, как невысокий уровень заинтересованности в инициативе со стороны гражданского общества (Армения), недостаточная коммуникация между обществом и властью (Россия, Украина), отсутствие политической воли (Армения, Азербайджан, Украина и Россия), а также низкое качество разработанного в рамках национального плана законодательства (Азербайджан, Украина).

Успех Открытого правительства в Украине будет зависеть от того, сможет ли правящий класс (привыкший к жесткой централизации власти, неучастию граждан в политике и управлении, чрезмерной политизации бюрократии и др.) измениться сам и изменить общество. Условием этого являются преодоление стереотипов авторитарного правления, обеспечение повышения роли гражданского общества и транспарентности государственного управления.

Имея слабое представление о своем праве на получение информации, граждане остаются скорее пассивными наблюдателями, нежели активными участниками политического процесса. Поэтому усилия неправительственных организаций и других представителей гражданского общества, направленные на реализацию права граждан на получение информации и он-лайн-услуг от органов исполнительной власти, должны внести существенный вклад в расширение информационной открытости в Украине.

#### Литература:

1. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [электронный ресурс]. URL:

<http://project-open-data.github.io/policy-memo/> (дата обращения 21.06.2013)

2. Об инициативе «Партнерство Открытый врьд» [электронный ресурс]. URL: [gp.gov.ua/content/o-инициативу](http://gp.gov.ua/content/o-инициативу) (дата обращения 21.06.2013)

3. У Клименко обещают создать «единое окно» для отчетности [электронный ресурс]. URL: <http://www.epravda.com.ua/rus/news/2013/08/8/388885/> (дата обращения 21.06.2013)

4. Каждый третий в Украине готов выйти на улицу из-за коррупции [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/07/9/6993866/> (дата обращения 21.06.2013)

5. Афанасьев М.Н. Императив постиндустриальной демократии – информационная открытость власти // *Общественные науки и современность*. 2010. № 3. С. 111-118.

6. Постановление Кабинета Министров от 13 июня 2012 г. № 671 [электронный ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF#n12> (дата обращения 21.06.2013)

7. Эксперты оценили уровень открытости украинского правительства [электронный ресурс]. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1583071-eksperti-ocinili-riven-vidkritosti-Ukrayinskogo-uryadu> (дата обращения 21.06.2013)

8. Азаров и К° на 55% выполнили международные обязательства по открытости [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/07/19/6994612/> (дата обращения 21.06.2013)

## Reference:

1. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [e-resource]. URL: <http://project-open-data.github.io/policy-memo/> (access date 21.06.2013)

2. On the «Open look Partnership» initiative [e-resource]. URL: [gp.gov.ua/content/o-инициативу](http://gp.gov.ua/content/o-инициативу) (access date 21.06.2013)

3. They promise to introduce «one-stop contact» at Klimenko's for reporting purposes [e-resource]. URL: <http://www.epravda.com.ua/rus/news/2013/08/8/388885/> (access date 21.06.2013)

4. Every third in the Ukraine is ready to go into the streets because of corruption [e-resource]. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/07/9/6993866/> (access date 21.06.2013)

5. Afanasyev M.N. The imperative of postindustrial democracy – informational transparency of government // *Social Sciences and Modernity*. 2010. 2010. N 3. P. 111-118.

6. Regulation of the Cabinet of Ministers of 13 June, 2012. N 671 [e-resource]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF#n12> (access date 21.06.2013)

7. Experts estimated the level of transparency of the Ukrainian government [e-resource]. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1583071-eksperti-ocinili-riven-vidkritosti-Ukrayinskogo-uryadu> (access date 21.06.2013)

8. Azarov & Co have fulfilled 55% of their international obligations on transparency [e-resource]. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/07/19/6994612/> (access date 21.06.2013)