

Наукова стаття

Співпраця уряду та ОГС у проведенні реформ

Кейси реформи державного управління (РДУ) та відкритих даних

Олександра Бетлій та Ірина Коссе, Інститут економічних досліджень
та політичних консультацій (ІЕД)



Зміст

3	Резюме
5	Вступ
7	Огляд літератури
9	Співпраця між урядом та ОГС (Організації громадянського суспільства): реформа державного управління (РДУ)
9	Реформа державного управління
11	Залучення ОГС до реформування державного управління: результати фокус-групи
11	Роль організацій громадянського суспільства в реформі державного управління
12	Виклики впровадження реформи державного управління
13	Роль громадянського суспільства в зміцненні місцевих громад
14	Підтримка реформи державного управління донорами
16	Співпраця між урядом та ОГС: відкритість даних
16	Відкриті дані в Україні
17	Адвокація ОГС щодо відкритих даних: результати фокус-групи
17	Роль організацій громадянського суспільства у відкритості даних
18	Виклики просування відкритих даних
20	Роль громадянського суспільства в зміцненні відкритих даних на місцевому рівні
21	Підтримка відкритих даних з боку донорів
22	Висновки
23	Рекомендації
25	Додаток: Методологія

Резюме

Україна продемонструвала неабияку стійкість під час повномасштабного вторгнення росії. Наразі країна стоїть перед викликом забезпечення власних оборонних та безпекових можливостей. Водночас, вона також має фінансувати екстрену відбудову пошкодженої війною інфраструктури та готуватися до суттєвих зусиль із післявоєнного відновлення, а також має запровадити велику кількість змін, необхідних для інтеграції до ЄС. Для досягнення цієї мети необхідні компетентні органи влади як на національному, так і на місцевому рівнях, а це, у свою чергу, вимагає завершення реформи державного управління (РДУ). Ефективну політику можна розробити лише на основі аналізу та оцінки даних, і це залежить від більш відкритих даних, які також необхідні для моніторингу ефективності та результативності витрат на відновлення.

В Україні організації громадянського суспільства (ОГС) відіграють вирішальну роль у просуванні реформ управління, зокрема в ініціативах щодо РДУ та відкритих даних. Вони працюють і як партнери уряду в розробці ефективних рішень, і як наглядові органи, що підвищують прозорість, підзвітність уряду та залучення громадян. ОГС є ключовими учасниками в забезпеченні прозорості, інклюзивності та відповідності реконструкції демократичним принципам. Їхня здатність контролювати державні витрати, виступати за відкрите врядування та надавати незалежну експертизу допомагає запобігти корупції та забезпечити ефективне та справедливе використання коштів на допомогу та відновлення.

У цьому звіті розглядаються ключові особливості співпраці між ОГС та урядом у сферах РДУ та відкритих даних, визначаються ключові проблеми та пропонуються рекомендації з питань політики щодо посилення ролі громадянського суспільства як у реформах, так і у відбудові. ОГС допомагають у розробці політики, надають незалежну експертизу та контролюють діяльність уряду. У сфері реформи державного управління ОГС відіграють важливу роль у просуванні та впровадженні реформ, які підтримують ініціативи, що фінансуються донорами, такі як EU4PAR (Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні). Однак, незважаючи на суттєве залучення ОГС, реформи часто стикаються з фрагментацією через брак координації між донорами та державними установами. Крім того, українська державна служба страждає від високої плинності кадрів та недостатнього фінансування, що перешкоджає сталому розвитку реформ.

Відкриті дані стали критично важливим інструментом прозорості та підзвітності, а ОГС відіграють важливу роль у розвитку екосистеми відкритих даних в Україні, забезпечуючи громадський контроль за державними витратами та відновленням. Ключові платформи, такі як [e-Data](#), [Prozorro](#) і [DREAM](#) підвищили прозорість у фінансуванні, закупівлях та проєктах відновлення. Однак під час повномасштабних вторгнень відбувається скорочення доступу до даних, а влада висловлює занепокоєння щодо безпеки, щоб обмежити доступ громадськості до критично важливої інформації.

Співпраця між ОГС та урядом стикається з кількома викликами. ОГС значною мірою залежать від міжнародних донорів через відсутність стабільного джерела фінансування всередині країни. Їхня участь у розробці політики залишається неформальною та непослідовною, хоча Закон про публічні консультації може покращити цю ситуацію в майбутньому. Крім того, відсутність єдиної стратегії серед донорів та урядових структур призводить до неефективності впровадження реформ, а політичний та бюрократичний опір продовжує перешкоджати прозорості реформ.

Ці завдання особливо складні в контексті відновлення, яке вимагає швидкого прийняття рішень, а великі фінансові потоки вимагають ретельного контролю. ОГС часто є єдиними суб'єктами, які забезпечують прозорість та участь громади на місцевому рівні.

Щоб повною мірою задіяти потенціал громадянського суспільства, необхідно інституціоналізувати участь ОГС, забезпечити стабільне фінансування та вимагати прозорості (особливо через відкриті дані) на всіх рівнях уряду та донорських програм. Зміцнення інституційних основ, забезпечення сталого фінансування та посилення координації між урядом та ОГС матимуть вирішальне значення для просування демократичного врядування та реформ державного управління в Україні.

Вступ

Організації громадянського суспільства (ОГС) виступають ключовими рушійними силами демократичного врядування, реформ політики, публічної підзвітності та ініціатив, а також виконують роль наглядового органу в процесі відновлення після надзвичайних ситуацій. В Україні ОГС уже давно відіграють важливу роль у сприянні прозорості, відстоюванні підзвітності уряду та забезпеченні участі громадськості в процесах прийняття рішень. Їхній вплив значно розширився особливо після повномасштабного вторгнення росії 24 лютого 2022 року, оскільки вони взяли на себе додаткові обов'язки, пов'язані зі стійкістю під час війни, відбудовою та моніторингом реформ. Очікується, що вони відіграватимуть дедалі важливішу роль у підтримці, впровадженні та моніторингу процесу відбудови як на національному, так і на місцевому рівнях.

Організації громадянського суспільства допомагають впроваджувати реформи управління, беручи участь у розробці політики, моніторингу ефективності діяльності державного управління та виступаючи за більшу прозорість та ефективність. Вони виступають посередниками між урядом та громадськістю, забезпечуючи інклюзивність реформ та відображення суспільних потреб. Крім того, організації громадянського суспільства діють як наглядові органи, викриваючи корупцію, неефективність та прогалини в політиці, що перешкоджають впровадженню реформ. Таким чином, вони відіграють подвійну роль - як партнери національних та місцевих органів влади в розробці та впровадженні реформ та як наглядові органи. Ця подвійна роль робить українські ОГС особливо впливовими. Однак робота ОГС сильно залежить від підтримки донорів, оскільки інші джерела фінансування ОГС практично відсутні. Тому реформи є успішними, якщо існує ефективний золотий трикутник: співпраця та координація між владою України, ОГС та міжнародними донорами.

Здатність України освоювати міжнародну допомогу як державну, так і приватну традиційно обмежена і наразі не відповідає масштабам потреб у відновленні. Однак руйнування, спричинені війною, терміновість гуманітарної підтримки та стратегічна мета України щодо членства в ЄС виправдовують активні та добре скоординовані зусилля з відновлення. У цьому контексті вкрай важливо розуміти, як національні та регіональні органи влади співпрацюють із громадянським суспільством і як можна зміцнити їхній потенціал. ОГС є незамінними для забезпечення інклюзивності, прозорості та відповідності відбудови принципам європейської інтеграції. Зусилля з децентралізації не досягли б нинішнього рівня успіху без активної участі регіональних організацій громадянського суспільства, і їхня участь залишається критично важливою для сталості ініціатив із відновлення та розвитку.

Зрештою, саме українські національні та місцеві органи влади приймають рішення та несуть відповідальність за їх впровадження. Тому існує гостра потреба в ефективному державному управлінні. Реформа державного управління (РДУ) в Україні це комплексний захід, спрямований на модернізацію системи управління країною з метою її узгодження з європейськими стандартами, підвищення ефективності та підтримки демократичних принципів. Реформа спрямована на побудову професійної та ефективної системи державного управління та передачу другорядних функцій від центральних міністерств до місцевих органів влади. Розуміючи це, організації громадянського суспільства активно беруть участь у РДУ, відіграючи вирішальну роль у забезпеченні того, щоб державні установи стали більш професійними, прозорими, підзвітними та зрозумілими для громадян.

Ще однією ключовою сферою взаємодії є відкриті дані, щодо яких ОГС виступають за ширший доступ до публічної інформації, підтримуючи антикорупційні ініціативи та обґрунтоване формування політики. Реформа відкритих даних спрямована на підвищення прозорості державного сектору та зменшення корупції, надаючи громадянам та організаціям доступ до державних даних та можливість їх аналізу. Ці дві реформи тісно пов'язані між собою, оскільки ефективне та результативне формування політики неможливе без достовірних даних. Без доступу до даних ОГС не можуть сприяти розробці обґрунтованих рішень або контролювати їх виконання.

Як РДУ, так і відкриті дані є запорукою відновлення ефективних, орієнтованих на людину інституцій та забезпечення прозорості, підзвітності та цілісності відновлення України. Політика повинна базуватися на зважених політичних рішеннях. Ініціативи відкритих даних надають громадянському суспільству можливість відстежувати державні витрати, оцінювати зусилля з відновлення та притягувати до відповідальності органи влади, тоді як РДУ має на меті побудувати спроможну та професійну державну службу, необхідну для майбутнього України в ЄС.

Дослідження проводилося у двох фокус-групах онлайн (одна – з реформи державного управління, інша – з питань відкритих даних) за участю семи – дев'яти експертів з активних ОГС та модерацією з використанням структурованих інструкцій, розроблених членами RISE Ukraine (коаліції громадських організацій). Методологія дозволила ґрунтовно дослідити підзвітність, співпрацю та інновації в рамках цих реформ. Інструменти на основі штучного інтелекту забезпечили тематичний аналіз стенограм фокус-груп, допомагаючи виявити повторювані закономірності, виклики та можливості для політичних дій.

Мета цього дослідження полягає в аналізі ролей та внеску ОГС у впровадження та нагляд за реформами РДУ та відкритих даних; у виявленні перешкод, що обмежують ефективність співпраці між ОГС та урядом; у вивченні ступеня інтеграції громадянського суспільства в процеси реконструкції, особливо на субнаціональному рівні; у наданні рекомендацій щодо посилення впливу, сталості та координації залучення ОГС до реформ та відновлення.

Центральні питання дослідження:

1. Яку роль ОГС зараз відіграють у РДУ та ініціативах із відкритих даних в Україні?
2. Як ОГС сприяють прозорому, підзвітному та орієнтованому на громадян управлінню?
3. Які основні перешкоди для участі ОГС у реформах та відбудові і як їх можна подолати?
4. Як можна покращити співпрацю між ОГС, урядом та міжнародними донорами для підтримки ефективної та інклюзивної відбудови?

Цей звіт структуровано таким чином: огляд літератури про роль ОГС у впровадженні реформ та змін; обговорення співпраці між урядом та ОГС щодо РДУ та відкритих даних; висновки та рекомендації щодо політики.

Огляд літератури

Громадські організації відіграли важливу роль у сприянні більшій прозорості, підзвітності та ефективності державного управління. Згідно з [Дослідженням Чатем Хаус \(англ. – Chatham House survey\)](#), ОГС більш активні в обговоренні політики та законодавчих процесів, часто співпрацюють з урядовими установами, сприяючи належному врядуванню. Однак, незважаючи на покращення залучення державних структур, ОГС усе ще вважають співпрацю з урядом щодо впровадження реформ недостатньою.

[Аналіз показує](#), що ОГС сприяють впровадженню реформ різними способами, такими як участь у розробці політики, надання незалежної експертизи та забезпечення громадського контролю. Багато з них беруть участь у робочих групах, створених міністерствами для сприяння формуванню нової законодавчої бази. Крім того, зазначається важливість участі на місцевому рівні, оскільки ОГС допомагають у розробці планів відновлення на рівні громад.

Одна з ключових проблем, виявлених в опитуванні, проведеному [Єднання](#), є відсутність інституційних механізмів участі ОГС у процесах прийняття урядових рішень. Хоча ОГС успішно виступають за реформи, їхня роль часто залишається неформальною, з обмеженими правовими положеннями для забезпечення їхньої постійної участі. Це, імовірно, зміниться після того, як [Закон про публічні консультації](#) набуде чинності, хоча це станеться лише через 12 місяців після закінчення періоду воєнного стану.

Відкриті дані є ключовим елементом реформи державного управління (РДУ), оскільки ефективно та результативно формування політики неможливе без достовірних даних. Більше того, відкриті дані сприяють прозорості та уможливають громадянську участь. Українські ОГС активно просувають політику відкритих даних та реформи цифровізації в управлінні, зокрема [багато організацій зосереджуються](#) на моніторингу державних витрат та процесів закупівель, а також відстоюванні доступності даних як інструменту зниження рівня корупції. Відкриті дані є одним із ключових напрямків [Коаліції RISE Ukraine](#),¹ яка була створена для адвокації комплексного, інклюзивного та відповідального відновлення України. Члени коаліції опублікували низку публічних звернень та написали [лист до Омбудсмена](#) про важливість відкритих даних.

[Чатем Хаус](#) визначили, що одним із основних ризиків у процесі відновлення України є нецільове використання коштів на відновлення, тим самим демонструючи, наскільки ініціативи відкритих даних є важливими для підзвітності. ОГС відіграли ключову роль у розробці цифрової платформи [DREAM](#) (англ. Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management, Цифрова екосистема відновлення для підзвітного управління відновленням), яка підвищує прозорість у проєктах реконструкції і була одним із першочергових напрямків та адвокаційних кампаній коаліції RISE Ukraine. Навесні 2023 року Міністерство розвитку громад та територій України й Агентство з відновлення запропонували DREAM бути офіційною IT-платформою для прозорої реконструкції та відновлення. А восени того ж року Кабінет Міністрів України (КМУ) надав DREAM статус експериментальної IT-платформи для відбудови та відновлення. Однак станом на початок 2025 року використання платформи все ще не є обов'язковим для всіх виконавців проєктів із відбудови, оскільки Закон про DREAM та інші відповідні рішення ще не були ухвалені. Незважаючи на це, вона створена не лише як платформа для прозорої відбудови та відновлення, але і як система управління державними інвестиціями.

¹ Коаліція RISE Ukraine була створена влітку 2022 року. Станом на початок 2025 року вона налічує понад 50 учасників.

Незважаючи на всі зусилля, опитування, проведене [Єднання](#), висвітлює кілька перешкод для ефективної відкритості даних, включаючи опір з боку державних установ, відсутність сумісності між державними базами даних та непослідовне виконання законів про відкриті дані. Крім того, деякі громадські організації мають обмежені технічні знання та фінансові ресурси і в результаті не можуть повноцінно займатися адвокацією на основі даних.

Організації громадянського суспільства в Україні взяли на себе потужну наглядову функцію, зокрема у сфері моніторингу діяльності державного сектору та запобігання корупції. [Громадянське суспільство залишається відданим](#) забезпеченню державної підзвітності, особливо в контексті зусиль із відбудови після війни. [Громадські організації також активні](#) в моніторингу державних закупівель, бюджетних витрат та ефективності місцевого самоврядування у впровадженні реформ. Зокрема, ОГС виявляють неефективність та наполягають на вживанні коригувальних заходів. Зокрема, TI Ukraine запустила Dozorro, метою якого є моніторинг державних закупівель. Платформа дозволяє громадянам, організаціям громадянського суспільства та бізнесу аналізувати дані про закупівлі, повідомляти про порушення та притягувати до відповідальності замовників, тим самим підвищуючи прозорість та сумлінність у державних витратах. Деякі ОГС також проводять моніторинг закупівель, проєктів відновлення та відбудови, державних витрат тощо. Для цього доступ до якісних даних є важливим.

Однак є і виклики. По-перше, робота ОГС повністю залежить від наявності фінансування донорів, оскільки уряд, громадяни та бізнес-сектор не готові це фінансувати. [Також є ризики](#), що заходи донорів щодо відновлення можуть відтіснити на другий план представників українського громадянського суспільства, обмежуючи їхній вплив на процес реформ. Крім того, політичний опір та бюрократична повільність є суттєвими перешкодами для ефективної участі ОГС в управлінні.

Загалом низка опитувань та досліджень показує, що роль ОГС у впровадженні РДУ та просуванні відкритості даних в Україні є незамінною. Вони слугують каталізаторами змін, зменшуючи прірву між державними установами та громадянами, і водночас забезпечують прозоре та ефективне впровадження реформ. Однак для посилення свого впливу ОГС потребують сильніших правових рамок, які гарантують їхню участь, покращення технічних можливостей та сталої фінансової підтримки.

Співпраця між урядом та ОГС (організаціями громадянського суспільства): реформа державного управління

Реформа державного управління

Реформа державного управління (РДУ) є однією з найскладніших реформ, оскільки вона вимагає змін як на національному, так і на місцевому рівнях з точки зору функцій, що виконуються різними органами, та необхідності підвищення компетенцій державних службовців. Також вона потребує додаткового фінансування. Водночас, українці часто вважають державних службовців як на національному, так і на місцевому рівнях корумпованими або неефективними, і тому вони не підтримують підвищення заробітної плати таким працівникам. Фактично, часто висловлюється думка, що слід скоротити як заробітну плату, так і кількість державних службовців. Однак для вступу до ЄС Україні потрібна високопрофесійна та компетентна державна служба, оскільки громадські організації не завжди можуть заповнити прогалини. Зрештою, саме українські національні та місцеві органи влади приймають рішення та несуть відповідальність за їх виконання.

ОГС беруть значну участь в адвокації реформи державного управління, розробці політики в різних сферах державного управління, підтримці уряду в розробці та впровадженні такої політики, моніторингу впровадження реформ, та забезпеченні того, щоб процеси управління залишалися орієнтованими на громадян та підзвітними.

Діяльність громадських організацій фінансується різними донорами в рамках різноманітних проєктів міжнародної технічної допомоги (МТД). Однією з найактивніших ОГС у цій галузі є [Центр політико-правових реформ](#).

Провідним проєктом у цій сфері є [EU4PAR](#), який підтримує уряд у впровадженні реформи державного управління (РДУ), необхідної для побудови цифрової, сервісно-орієнтованої держави, що базується на європейських практиках належного управління. Проєкт зосереджений на покращенні надання послуг, зміцненні професійної та політично нейтральної державної служби й підвищенні підзвітності державних установ. Хоча проєкт переважно допомагає уряду, він також співпрацює з організаціями громадянського суспільства в підтримці реформ, узгодженні політики та підвищенні прозорості в державному управлінні.

У березні 2014 року українські випускники провідних міжнародних університетів створили Асоціацію «Професійний уряд» (англ. – Professional Government Association (PGA) України. Організація об'єднує фахівців, які підтримують мету покращення державного управління в Україні та перетворення уряду на ефективну, інноваційну та сервісно-орієнтовану інституцію. PGA зосереджується на оцінці ефективності державної служби, залученні експертів до процесів реформ, сприянні реформам державного управління та моніторингу їх впровадження для узгодження державної служби України з найкращими міжнародними практиками.

Ще одну платформу для обговорення PGA було організовано компанією Aspen, до участі в якій були залучені ключові зацікавлені сторони з різних груп, включаючи уряд та ОГС. Результати цих обговорень сприяли реформі оплати праці державних службовців, що відображено в проєкті закону [№8222](#). Згідно з планом для України в рамках Механізму підтримки України його має бути затверджено в першому кварталі 2025 року.

Однак реформа стикається з труднощами, а дискусії навколо неї були фрагментарними.

Залучення ОГС до реформування державного управління: результати фокус-групи

Щоб краще зрозуміти, як ОГС сприяють реформуванню державного управління в Україні, було проведено обговорення у фокус-групі з представниками провідних організацій громадянського суспільства, які активно займаються цією сферою (див. Додаток для отримання додаткової інформації). Учасники поділилися своїм досвідом адвокації, розробки політики, моніторингу та співпраці з органами державної влади та донорами. В обговоренні було висвітлено як критичну роль, яку ОГС відіграють у впровадженні реформ, так і системні виклики, що перешкоджають їхній ефективності.

Фокус-група виявила, що ОГС активно залучені не лише до підтримки реформаторських ініціатив, але й до забезпечення підзвітності державних установ шляхом незалежного моніторингу та аналізу. Водночас, учасники вказали на повторювані проблеми, такі як фрагментована підтримка донорів, відсутність координації з державними установами, обмежені офіційні механізми взаємодії та висока плинність кадрів в органах державної влади. Ці перешкоди часто послаблюють стійкість реформ та обмежують вплив зусиль громадянського суспільства.

Наведені нижче цитати відображають досвід, спостереження та рекомендації фахівців з організацій громадянського суспільства, що працюють над РДУ, ілюструючи як їхні досягнення, так і перешкоди, які необхідно подолати для зміцнення державного управління в Україні.

Роль організацій громадянського суспільства в реформі державного управління

Громадянське суспільство в Україні відіграє вирішальну роль у сприянні та моніторингу РДУ, особливо в контексті управління у воєнний час та майбутньої відбудови країни. Хоча ОГС безпосередньо не забезпечують фінансування РДУ, вони отримують підтримку від міжнародних донорів для сприяння її успішній розробці та впровадженню. Однією з ключових функцій ОГС є надання уряду рекомендацій на основі даних, отриманих із результатів моніторингу. Їхній внесок особливо важливий для забезпечення інклюзивності та підзвітності процесів відбудови.

Фокус-групові обговорення показали, що ОГС активно залучені до підтримки впровадження реформ, пропонуючи обґрунтовані рекомендації та моніторинг діяльності державних установ. Один учасник підкреслив цю активну роль: *«Ми намагаємося допомогти уряду, надаючи рекомендації щодо покращення процесів за допомогою нашого моніторингу та аналізу»*. Такий моніторинг має вирішальне значення для виявлення вузьких місць в адміністративній діяльності, які можуть затримати процес відбудови та підірвати довіру громадськості до державних установ.

Це дозволяє ОГС активно виявляти прогалини в державному управлінні та виступати за їх вирішення. Вони викривають неефективність, корупційні ризики та перешкоди в процесі реформ. Як пояснив один експерт: *«Громадянське суспільство відіграє важливу роль у моніторингу впровадження реформи та розробці відповідних рекомендацій. Навіть якщо це дуже жорстка критика. Але для цього існують наглядові органи, для цього існує державний сектор, який повинен показувати уряду, де є проблеми, на що звернути увагу»*. Ця функція особливо важлива під час відбудови, коли великі потоки міжнародної допомоги та інвестицій вимагають громадського контролю, щоб запобігти зловживанням та забезпечити спрямування коштів туди, де вони найбільше потрібні.

Ще одним важливим внеском ОГС є адвокація реформ через коаліції, які допомагають забезпечити їхню стійкість. Один з учасників зазначив: *«Основне питання полягає в тому, як підтримувати такі коаліції ОГС. Це не обов'язково має бути лише одна коаліція, їх може бути кілька»*. Ці коаліції особливо важливі для координації зусиль у різних секторах та регіонах, що є важливим для управління складними, багаторівневими процесами відбудови.

Беручи участь у розробці політики, моніторингу її впровадження та сприяючи комунікації між місцевими громадами та органами влади, ОГС відіграють стратегічну роль у формуванні стійкої, прозорої та сервісно-орієнтованої держави. Їхня участь є не лише ключовим фактором успіху РДУ, але й наріжним каменем для розбудови державних інституцій, здатних керувати відновленням України та просувати її європейську інтеграцію.

Виклики впровадження реформи державного управління

Незважаючи на активну участь громадянського суспільства, кілька ключових проблем перешкоджають ефективному впровадженню РДУ, безпосередньо загрожуючи ефективності післявоєнної відбудови та курсу інтеграції країни до ЄС.

1. Одним із найважливіших питань, порушених під час обговорень у фокус-групах, був фрагментарний характер донорської допомоги. Багато донорів зосереджуються на конкретних сегментах реформ, а не на єдиній стратегії, що призводить до фрагментарного впровадження. Як зазначив учасник: *«Європейські донори підтримують окремі сегменти реформ, але часто не мають узгодженої стратегії»*. Така відсутність координації ускладнює визначення спільних цілей та ефективне узгодження зусиль.

Інший учасник додав: *«Міжнародні організації вважають, що, наймаючи державних службовців, вони допомагають Україні реалізовувати проекти за участю професійних фахівців. Водночас, вони заощаджують кошти на реалізації проектів»*. Однак такий підбір персоналу, ініційований донорами, часто створює суперечності та дублювання, що ще більше ускладнює реформаторські зусилля.

2. Ця проблема ще більше посилюється відсутністю належної координації між донорами та урядом. Більше того, те саме особливо стосується місцевого рівня, на якому різні донори пропонують різні підходи. Один експерт поділився роздумами щодо цієї суперечності: *«В Україні склалася така ситуація, що донори не узгоджують свої проекти з урядом, і тому ми не маємо єдиної стратегії реформування державного управління»*. Плутанина, що виникає в результаті цього, не лише впливає на впровадження, але й може підірвати довіру громадськості до процесів реформування у той час, коли довіра та ефективність є важливими для управління відбудовою та відновленням спроможності держави.

3. Пов'язаною з цим проблемою є велика кількість незалежних реформаторських ініціатив. Дублювання проектів призводить до розмивання пріоритетів, що негативно впливає на інституційну пам'ять та довгострокову стійкість реформ. Один з учасників попередив, що *«надмірна кількість проектів може призвести до розмиття напрямків покращення урядової та інституційної пам'яті на державній службі»*. Для країни, яка переживає масштабну реконструкцію, така відсутність зосередженості загрожує марнуванням цінних ресурсів та затримкою значущих змін.

4. Крім того, ОГС зазначили про значні проблеми з кадровим забезпеченням у державному секторі, зокрема високий рівень плинності кадрів та низькі зарплати, що впливає на впровадження реформ. Один експерт наголосив на серйозності цієї проблеми: *«У дея-*

ких випадках нестача персоналу сягає 50%..., і люди, які працюють на державній службі, часто змушені залишати свої посади через низькі зарплати або через блокування їхньої роботи на урядовому рівні».

Часті кадрові зміни та політично мотивовані звільнення ще більше порушують інституційну стабільність. Інший учасник пояснив: *«Потім приходить нова команда і намагається розібратися в справах... Питання плинності кадрів і частих політичних змін іноді викликає ще більше занепокоєння у донорів і у нас як громадянського суспільства».*

Ці виклики підкреслюють нагальну потребу в більш стратегічному підході до реформ, покращенні координації між донорами та урядом та заходах щодо зміцнення кадрового потенціалу в державному секторі.

РДУ в Україні має труднощі через нескоординовані зусилля донорів, відсутність узгодженості між міжнародними організаціями та урядом, а також занадто велику кількість окремих проєктів, що послаблюють пріоритети. Крім того, висока плинність кадрів, низькі зарплати та політична нестабільність ще більше ускладнюють забезпечення довгострокового прогресу. Без більш стратегічного та узгодженого підходу ці структурні недоліки ризикують підірвати як програму реформ, так і зусилля з реконструкції, які він має підтримувати.

Роль громадянського суспільства в зміцненні місцевих громад

На місцевому рівні ОГС сприяють покращенню державного управління (РДУ), займаючись організацією процесу, комунікацією, збором даних та адвокацією. Їхня участь особливо важлива в малих громадах, у яких адміністративний потенціал обмежений, обізнаність про реформи низька, а державні установи не мають ресурсів для повноцінної взаємодії з громадянами. У контексті відновлення та децентралізації України ОГС допомагають забезпечити, щоб реформи не залишалися абстрактною політикою, а перетворювалися на практичні, адаптовані до місцевих умов дії.

1. Учасники фокус-групи підкреслили, що органи місцевого самоврядування можуть посилити участь громадянського суспільства, покращуючи комунікацію та співпрацю. Один експерт зазначив: *«Необхідно розробити бренд роботодавця для державної служби та створити комунікаційні стратегії на урядовому рівні, щоб залучити спеціалістів до роботи в державному секторі».*

Менші громади часто стикаються з браком обізнаності та досвіду у впровадженні реформ. Інший учасник зазначив: *«Важливо підвищувати обізнаність [місцевих органів влади]. Чим менша громада, тим нижчий рівень обізнаності серед спеціалістів, відповідальних за впровадження законодавчих ініціатив та реформ. Вкрай важливо зосередитися на цьому питанні».*

Співпрацюючи з ОГС, місцеві органи влади можуть розробляти індивідуальні стратегії реформ, що відповідають потребам конкретних громад. Тут ОГС виступають у ролі фасилітатора реформ. Вони направляють місцеві адміністрації, пояснюють нове законодавство й допомагають посадовцям розуміти та застосовувати національну політику.

2. ОГС можуть виступати посередниками між місцевими адміністраціями та громадянами, допомагаючи подолати прогалини в управлінні. Один учасник описав поточну про-

блему: *«Наразі немає ефективної координації з цими донорами. Україна вдруге переживає унікальний цикл донорської гуманітарної допомоги через повномасштабне вторгнення. У нас була надзвичайна ситуація, потім знову реагування, і це виклик»*. Ця ситуація надає місцевим адміністраціям можливість залучити громадянське суспільство до обговорень реформ та зусиль щодо їх впровадження.

3. ОГС відіграють вирішальну роль у зборі та аналізі даних про місцеві реформи, забезпечуючи прозорість та підзвітність. Як зазначив один експерт: *«Громадянське суспільство відіграє важливу роль у моніторингу впровадження реформи та розробці відповідних рекомендацій»*. Підтримуючи обґрунтоване прийняття рішень, ОГС допомагають місцевим адміністраціям коригувати свої стратегії для підвищення ефективності реформ.

4. Зрештою, ОГС допомагають місцевим органам влади реагувати на конкретні потреби громади, виступаючи за політику, яка відповідає цим потребам. *«ОГС можуть формулювати та відстоювати потреби місцевих громад, допомагаючи уряду адаптуватися до нових стандартів»*, – пояснив один з учасників. Створюючи коаліції, групи громадянського суспільства можуть посилити свій вплив на розробку політики, забезпечуючи пріоритет місцевих органів влади реформам, ініційованим громадами.

Організації громадянського суспільства не лише підтримують місцеве самоврядування, вони також його трансформують. Вони допомагають урядам у боротьбі з труднощами, організовують реформи, усувають прогалини в комунікації та притягують посадовців до відповідальності використовуючи дані та адвокацію. Через комунікацію місцевої адміністрації з громадянами, вони впевнюються, що політика не нав'язується згори, а формується відповідно до реальних потреб громади. Їхній вплив не просто корисний, а важливий для побудови прозорого, адаптивного та орієнтованого на людей управління, особливо в часи кризи та реконструкції.

Підтримка реформи державного управління донорами

Міжнародні донори відіграють вирішальну роль у фінансуванні та підтримці реформи державного управління в Україні через різні ініціативи. Їхня участь допомогла підтримувати темп реформ, особливо під час війни, та дозволила розробити сучасні системи управління, необхідні для відновлення України та майбутнього вступу до ЄС.

1. Донори надають фінансову та технічну підтримку для реформування державних установ та вдосконалення структур управління.

Однією з ключових ініціатив є EU4PAR, яка підтримує РДУ. Учасник фокус-групи зазначив центральне місце цього проєкту: *«Європейський Союз вирішив зосередити підтримку реформи державного управління в руках одного проєкту технічної допомоги – EU4PAR. І цей проєкт справді зробив багато корисного, але він також має недоліки»*. Хоча EU4PAR зробив важливий внесок, концентрація його ресурсів також підкреслює необхідність ширшого, краще скоординованого ландшафту донорської підтримки.

2. Донори інвестують у програми нарощування потенціалу для підвищення кваліфікації державних службовців, визнаючи, що компетентна державна служба є важливою для ефективних реформ та довгострокової відбудови. *«Донори організовують навчання для державних службовців, щоб підвищити рівень їхніх знань, що сприяє успішному впровадженню реформ»*, – зазначив один експерт. Прозорі механізми найму також допомагають залучити кваліфікованих фахівців до державної служби. *«У нас є механізми для залучення таких людей [до державної служби] через прозорі конкурси»*, – додав інший учасник.

3. Донори фінансують ініціативи, спрямовані на оцінку прогресу реформ та надання рекомендацій щодо покращення. *«Міжнародні донори фінансують проекти, які здійснюють моніторинг та аналізують впровадження реформ, що робить їх ефективними»*, – сказав один представник ОГС. Ці проекти є важливими для забезпечення підзвітності та спрямування адаптивних стратегій реформ.

Однак учасники фокус-груп також вказали на недоліки в залученні донорів, зокрема у відборі та залученні міжнародних експертів. Деякі висловили розчарування тим, що зовнішнім консультантам бракувало знань про місцеву ситуацію або практичного розуміння контексту реформ в Україні. *«Міжнародні партнери насправді не розуміють, що вони роблять, і відправляють сюди експертів, які взагалі гадки не мають про те, що відбувається»*, – зазначив один учасник.

Хоча ініціативи, що фінансуються донорами, допомагають просувати реформи, залишаються проблеми, пов'язані з координацією, ефективністю та стратегіями реалізації проєктів. Як зазначалося раніше, ця фрагментація є суттєвою перешкодою для розробки єдиного стратегічного підходу до реформи державного управління.

Міжнародні донори сприяють впровадженню реформи державного управління в Україні шляхом фінансування, технічної допомоги та програм нарощування потенціалу, зміцнення інституцій та структур управління. Хоча проблеми залишаються, особливо у сферах відбору експертів та координації між донорами, добре керовані ініціативи підвищили прозорість, покращили професіоналізм державних службовців та заклали основу для більш стійкого та підзвітного державного сектору, що є життєвоважливим для відбудови України та європейського майбутнього.

Співпраця між урядом та ОГС: відкритість даних

Відкриті дані в Україні

Відкриті дані є яскравим прикладом ефективної співпраці між організаціями громадянського суспільства (ОГС), урядом та міжнародними донорами, так званий «золотий трикутник», який сприяв цифровій трансформації та реформам прозорості в Україні. Така співпраця привела до створення таких ініціатив, як [e-Data](#) (інформаційно-аналітична система прозорого бюджету), електронна система державних закупівель [Prozorro](#), та [DREAM](#) (англ. – Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management, державна цифрова екосистема для підзвітного управління відновленням,).

Окрім прозорості закупівель та бюджету, Україна розширила свою екосистему відкритих даних, охопивши земельну власність, реєстри компаній, державні витрати, дані про навколишнє середовище та міський розвиток. Цей прогрес значною мірою був забезпечений спільними адвокаційними зусиллями, очолюваними громадськими організаціями, які тиснули на уряд, щоб він запровадив політику відкритих даних, забезпечив доступність та оновлював інформацію про діяльність уряду в режимі реального часу.

Проактивна позиція України щодо відкритих даних також відобразилася на її вражаючому становищі в міжнародних рейтингах. Ідеться про значно покращений рейтинг в Індексі відкритого бюджету, що пояснюється впровадженням ключових ініціатив відкритого уряду, таких як розширення використання інструментів електронних державних закупівель, підвищення прозорості бюджетних витрат та покращення цифрового доступу до державних послуг. Під час повномасштабного вторгнення росії Україна все ще розміщувала ключову бюджетну інформацію на [Spending.gov.ua](#) (який надає інформацію про всі державні операції, крім тих, що віднесені до категорії оборони та безпеки) та [Open Budget](#).

Крім того, з точки зору зрілості відкритих даних, зусилля України завершилися особливо високим досягненням у 2022 році, коли країна досягла рівня зрілості 97%, що поставило її на друге місце серед 35-ти європейських країн. Ця оцінка охоплювала різні аспекти, включаючи політику, вплив, портал та якість. Рейтинг дещо знизився у 2023 році, але це було пов'язано з тим, що багато реєстрів були закриті для громадськості або доступ до них став обмеженим. У результаті коаліція RISE Ukraine написала кілька відкритих листів і звернулася до уряду та Омбудсмена з проханням зробити дані публічними. Якщо дані вважаються засекреченими, слід застосовувати триетапну процедуру. Це означає, що потрібне чітке пояснення того, чому дані закриті та як їх відкриття зашкодить безпеці України. Такі питання необхідні, оскільки відсутність даних перешкоджає прийняттю правильних рішень на місцевому чи національному рівнях, і тому ОГС важко надавати політичні рекомендації. Без даних ОГС також неможливо виконати наглядову роль.

Загалом ініціативи щодо відкритих даних в Україні мають значні наслідки, що виходять за рамки державного управління. Вони сприяють зменшенню корупції, покращенню надання послуг, посиленню участі громадян та міжнародним інвестиціям. Однак підтримка та розширення проєктів відкритих даних вимагає постійної підтримки донорів, прихильності уряду та постійної адвокації з боку громадянського суспільства. У міру просування України до вступу до ЄС узгодження її політики відкритих даних із передовими європейськими практиками залишається ключовим пріоритетом для забезпечення довгострокових інституційних реформ та зміцнення демократичного врядування.

Адвокація ОГС щодо відкритих даних: результати фокус-групи

Щоб дослідити роль громадянського суспільства в просуванні прозорості даних та цифрової підзвітності, було проведено друге обговорення у фокус-групах з представниками ОГС, які активно беруть участь в ініціативах щодо відкритих даних. Дискусія була зосереджена на тому, як відкриті дані підтримують прозорість, боротьбу з корупцією та прийняття обґрунтованих рішень, особливо в контексті повоєнної відбудови України. Учасники також поділилися інформацією про свою співпрацю з органами державної влади та міжнародними донорами, а також підкреслили практичні труднощі в доступі до відкритих даних, їх використанні та адвокації.

Результати фокус-груп підтверджують, що ОГС є ключовими рушійними силами екосистеми відкритих даних України. Вони розробляють інструменти для аналізу даних, виступають за відкритий доступ до інформації, що зберігається урядом, та використовують дані для моніторингу державних витрат і оцінки ефективності політики. Однак вони також стикаються зі значними обмеженнями: доступ до даних став більш обмеженим із міркувань безпеки, політика відкритих даних застосовується нерівномірно, а багатьом проектам, що фінансуються донорами, досі бракує компонентів прозорості. Ці обмеження послаблюють як громадський нагляд, так і довгострокову інституціоналізацію практик відкритих даних.

Наведені нижче цитати ілюструють практичний досвід роботи ОГС із відкритими даними – від технічного впровадження до стратегічної адвокації, підкреслюючи як їхній внесок, так і системні бар'єри, з якими вони стикаються.

Роль організацій громадянського суспільства у відкритості даних

Громадянське суспільство відіграє вирішальну роль у підтримці відкритих даних, розробці інструментів для забезпечення доступу до даних та використанні даних для аналізу політики й прийняття рішень. Завдяки цим зусиллям ОГС покращують прозорість, підтримують обґрунтоване управління та сприяють підзвітності в державному управлінні, особливо в контексті повоєнної відбудови.

1. Учасники фокус-групи наголосили, що відкриті дані дозволяють ОГС та журналістам відстежувати державні витрати, зокрема на зусилля з відбудови, а також виявляти корупцію та неефективність. Як пояснив один експерт: *«Відкриті дані або доступ до публічної інформації дозволяють контролювати витрати та мінімізувати корупцію. Завдяки відкритим даним про бюджети, тендери та контракти громадськість та ЗМІ можуть відстежувати витрати на відбудову»*. Забезпечуючи прозорість фінансових потоків масштабного фінансування відбудови, ОГС допомагають запобігати корупції та забезпечувати ефективне використання державних коштів.

2. Громадянське суспільство активно розробляє аналітичні інструменти, інформаційні панелі та платформи, які допомагають оцінювати ефективність державних витрат. Ці інструменти не лише підвищують прозорість, але й залучають нових донорів, демонструючи відчутний вплив. Один з учасників зазначив: *«Створюються нові громадські організації, нові аналітичні інструменти та інформаційні панелі, які важливі для донорів для оцінки впливу та майбутніх потреб у фінансуванні»*. Такі інновації, як проєкт Центру досліджень фінансової політики [Вартість Війни \(англ. – The Cost of War\)](#), допомагають покращити прозорість та зміцнити довіру донорів. Завдяки цим ініціативам громадські організації забезпечують, щоб фінансові рішення ґрунтувалися на даних та були загальнодоступними.

3. Відкриті дані дозволяють ОГС координувати зусилля між донорами та виконавчими органами, зменшуючи неефективність та уникаючи дублювання проєктів. *«Багато організацій готові фінансувати проєкти для відбудови, і багато організацій є виконавцями. Проста систематизація всіх цих даних дозволяє нам уникнути повторення певних дій»*, – сказав один експерт. Це оптимізує розподіл ресурсів, гарантуючи ефективне використання фінансування та запобігання дублюванню зусиль різними зацікавленими сторонами.

4. ОГС відіграють провідну роль у відстоюванні прозорості даних, просуваючи політику, яка робить державне управління та проєкти, що фінансуються донорами, більш підзвітними. Один учасник виділив ключову проблему: *«Донори не включають обов'язковий компонент відкритих даних до своїх проєктів. Це впливає на ефективність громадського контролю»*. Крім того, відсутність відкритих даних може перешкодити ОГС виконувати свої грантові зобов'язання, оскільки ключова інформація залишається недоступною. *«Громадськість не може виконати вимоги до гранту, оскільки дані закриті»*, – зазначив інший експерт. ОГС тиснуть як на донорів, так і на уряд, щоб вони інституціоналізували відкриті дані як стандартну практику, роблячи прозорість невід'ємним компонентом фінансованих проєктів.

5. У багатьох випадках ОГС беруть на себе обов'язки щодо збору, перевірки та розкриття даних, які держава не виконує. Це дозволяє створювати структуровані бази даних, що приносять користь як громадськості, так і міжнародним партнерам. Як сказав один учасник: *«Ми беремо дані, перевіряємо їх, уточнюємо та доповнюємо додатковою інформацією... від типології об'єктів до геокоординат кожного об'єкта»*. Інший зазначив: *«Громадські організації максимально активні та замінюють роль держави, оскільки держава не в змозі цього зробити»*. Заповнюючи прогалини в даних, ОГС забезпечують доступність достовірної та високоякісної інформації для прийняття рішень, адвокації та публічної підзвітності.

Громадські організації є рушійною силою прозорості даних в Україні, перетворюючи відкриті дані на потужний інструмент для підзвітності, ефективності та прийняття обґрунтованих рішень. Вони викривають корупцію, розробляють інноваційні аналітичні інструменти, координують зусилля між донорами та виконавцями, а також чинять тиск як на уряд, так і на донорів щодо дотримання стандартів прозорості. Коли держава не може впоратися з цим, громадянське суспільство втручається, перевіряючи, структуруючи та публікуючи важливі дані. Їхня робота полягає не лише в адвокації. Вона також полягає в побудові самої інфраструктури для більш підзвітної, прозорої та керованої даними управління.

Виклики просування відкритих даних

Незважаючи на свою активну участь, ОГС стикаються зі значними викликами у просуванні відкритих даних, що безпосередньо впливає на їхню здатність залучати уряд до відповідальності та підтримувати ефективну відбудову.

1. Ключовою проблемою, яку зазначали під час обговорень у фокус-групах, є низька якість та обмежений доступ до важливих баз даних, особливо тих, що стосуються відбудови. Це ускладнює їх використання для моніторингу чи аналізу, що призводить до відсутності структурованих даних. *«Відкритих даних у сфері відбудови майже немає. Це ключова проблема, з якою ми стикаємося»*, – заявив один учасник. Навіть коли дані існують, вони часто неструктуровані та хаотичні, що ускладнює їх використання для аналізу чи громадського моніторингу. *«Дані хаотичні, неструктуровані, і немає систематичного підходу до їх оприлюднення»*, – додав інший експерт.

2. Органи влади часто обмежують доступ до даних, посилаючись на міркування безпеки, часто без вагомих підстав. *«Приховування даних виправдовується аргументами безпеки, хоча вони часто є хибними»*, – зазначив один учасник. Інший зауважив: *«Будь-яку інформацію можна приховати під твердженням про «воєнний ризик»*». Це призводить до зайвої секретності, що перешкоджає ефективному моніторингу державних витрат та управлінню під час відбудови.

3. Практика донорів також посилює проблему. Міжнародні донори часто не включають вимоги щодо відкритих даних до своїх проєктів, що ускладнює громадський нагляд. Як пояснив один учасник: *«На рівні проєктів технічної допомоги та грантових проєктів донори не включають компоненти відкритих даних як обов'язковий елемент»*. Це не лише послаблює прозорість заходів, які фінансуються донорами, але й обмежує можливості ОГС виконувати власні обов'язки щодо моніторингу. *«Донори часто не мають уявлення, що таке відкриті дані, і приймають звіти в електронних таблицях замість необроблених даних»*.

4. Відсутність механізмів підзвітності ще більше ускладнює ситуацію. Навіть коли відкритість даних вимагається законом, державні установи часто ігнорують ці зобов'язання без наслідків. *«Немає механізму впливу на адміністраторів за необґрунтоване неоприлюднення відкритих даних»*, – зазначив один учасник. У деяких випадках влада виправдовує бездіяльність, стверджуючи про обмежений попит. *«Адміністратори кажуть, що недоцільно відкривати дані для 10-ти організацій громадянського суспільства»*, – сказав інший, – *«не визнаючи, що ці ОГС представляють ширші суспільні інтереси»*.

5. Міністерство цифрової трансформації, яке колись було рішучим прихильником відкритих даних, та інші ключові установи також зазнали критики за зниження зацікавленості в просуванні програми відкритих даних. *«Міністерство цифрової трансформації не має важелів впливу чи політичної волі для активізації у сфері відкритих даних»*, – сказав один учасник. Ця втрата лідерства створює вакуум, який ще більше сповільнює прогрес і перешкоджає місцевим органам влади інвестувати в зусилля щодо прозорості.

6. Скорочення фінансування ускладнило цю ситуацію. *«З усієї донорської допомоги лише 8% виділяється на боротьбу з корупцією, тоді як раніше це було 60%»*, – зазначив один з учасників, підкреслюючи, як різке скорочення фінансової підтримки ускладнило для ОГС забезпечення діяльності з відкритих даних та моніторинг. *«Фінансування громадського моніторингу та контролю значно скоротилося»*, – додав інший експерт.

7. Відсутність інтеграції між урядовими джерелами даних обмежує зручність використання доступної інформації. *«Реєстри закриті, сумісність даних зменшується, а аналіз стає складнішим»*, – зазначив один експерт.

Зусиллям щодо просування відкритих даних в Україні перешкоджають численні, повторювані виклики - від необґрунтованого приховування даних та фрагментованих баз даних до слабких вимог донорів та обмеженого застосування законів про прозорість. У той час, коли відкриті дані мають вирішальне значення для відновлення громадської довіри, запобігання корупції та координації фінансування відбудови, ці перешкоди не лише обмежують вплив ОГС, але й загрожують цілісності процесу відновлення України. Без сильніших правових гарантій, політичної волі та рішучості донорів прогрес, досягнутий у сфері прозорості даних, ризикує бути зведеним нанівець саме тоді, коли він найбільш необхідний.

Роль громадянського суспільства в зміцненні відкритих даних на місцевому рівні

На місцевому рівні громадські організації заповнюють прогалини в можливостях громад, які працюють з відкритими даними, а також допомагають пояснити потребу у відкритих даних. Їхня робота стала ще важливішою в контексті відновлення України, за яким обґрунтоване управління необхідне для справедливої, ефективної та орієнтованої на громаду відбудови.

1. Учасники фокус-групи зазначили, що багато місцевих адміністрацій мають труднощі зі збором, упорядкуванням та оприлюдненням даних у структурованій, зручній для використання формі. У цих випадках вони можуть використовувати досвід ОГС для систематизації даних та створення стандартів для структурованої, прозорої інформації. Один учасник наголосив: *«Просто наявність усіх цих даних у впорядкованій формі дозволяє нам уникнути повторення певних дій»*. ОГС розробляють технічні рішення, які покращують збір, обробку та аналіз даних, забезпечуючи ефективність управління. *«Ми беремо дані, перевіряємо їх, уточнюємо та доповнюємо додатковою інформацією»*, – зазначив інший учасник. Організуючи фрагментовані дані, ОГС зменшують дублювання, покращують координацію та забезпечують ефективне використання ресурсів.

2. Залучаючи ОГС, місцеві адміністрації можуть покращити прозорість, зміцнити довіру громадськості та підвищити довіру донорів. Прозорість сприяє довірі, що є надзвичайно важливим для залучення інвестицій та забезпечення сталої підтримки місцевих проєктів відновлення. Як зазначив один експерт: *«Завдяки відкритим даним довіра громадськості та міжнародних партнерів зростає... Це демонструє прозоре управління коштами»*. У цьому сенсі відкриті дані стають стратегічним інструментом – не лише для підзвітності, але й для забезпечення місцевого розвитку та зовнішньої підтримки.

3. Організації громадянського суспільства допомагають у зборі та перевірці даних про пошкоджену інфраструктуру, підрядників та державні витрати, заповнюючи прогалини в урядовому контролі. Це включає інформацію про пошкоджену інфраструктуру, державні закупівлі та витрати на відбудову. *«Громадські організації є максимально активними та замінюють роль держави, оскільки держава не в змозі цього зробити»*, – сказав один учасник. У багатьох громадах ОГС є єдиними суб'єктами, здатними зібрати повну, перевірену картину місцевих зусиль із відновлення.

4. Важливо, що ОГС не обмежуються лише збором та оприлюдненням даних. Вони також виступають за політику відкритих даних, вимагаючи від органів державної влади розкриття критично важливих баз даних, необхідних для громадського контролю, *«висунути вимогу або зобов'язати органи державної влади щодо пріоритетних наборів даних, визначених громадськістю»*, – пояснив один учасник. Такий підхід «знизу вгору» гарантує, що відкритість даних відображає фактичні потреби громади, а не вимоги «згори-вниз».

Організації громадянського суспільства відіграють незамінну роль у зміцненні відкритих даних на місцевому рівні в Україні. Вони є не просто посередниками, вони одночасно новатори, менеджери даних, наглядові органи та адвокати. Там, де місцевим адміністраціям бракує можливостей або рішучості, ОГС втручаються, щоб упорядкувати дані, забезпечити прозорість та поєднати політичні рішення з реальними пріоритетами громади. Їхня здатність поєднувати технічні знання з громадянською активністю робить їх унікально ефективними в побудові прозорого, підзвітного та орієнтованого на людей місцевого самоврядування. У багатьох випадках без ОГС відкритих даних взагалі б не існувало на місцевому рівні, що робить їхній внесок не просто цінним, але й необхідним.

Підтримка відкритих даних з боку донорів

Підтримка міжнародних донорів є важливою для запуску проєкту щодо відкритих даних та для підтримки ОГС, що займаються прозорістю та моніторингом. Однак, незважаючи на цей внесок, підтримці донорів часто бракує послідовності, стратегічної спрямованості та обов'язкових зобов'язань щодо прозорості, особливо в контексті відновлення та відбудови.

1. Фінансування донорів дозволило запустити ефективні ініціативи, що збирають, обробляють та візуалізують публічні дані. Одним із прикладів, зазначених учасниками фокус-груп, є проєкт *«Вартість війни»*, який агрегує дані з казначейства та систем державних закупівель для створення інтерактивних інструментів, що відстежують витрати, пов'язані з війною. Як зазначив один експерт, *«Проєкт «Вартість війни» збирає дані з казначейства та систем закупівель, обробляє їх та створює інтерактивні інструменти»*. Ці інструменти є важливими не лише для підвищення обізнаності громадськості, але й для підзвітності та нагляду донорів.

2. Донори також інвестують у цифрову інфраструктуру для покращення управління даними, зокрема інформаційні системи, які дозволяють краще керувати даними та надавати послуги. *«Донори підтримують розвиток інформаційних систем поза межами Міністерства цифрової трансформації»*, – сказав один учасник. Однак не всі системи, розроблені за кошти донорів, відповідають принципам відкритих даних. У багатьох випадках платформи розроблені без вимог до структурованих, машинозчитуваних даних або публічного доступу, що обмежує їхню корисність для моніторингу та громадського нагляду.

Ключовою слабкістю, на яку звертають увагу ОГС, є відсутність вимог щодо відкритих даних у програмах технічної допомоги та грантових програмах, що фінансуються донорами. *«Донори не включають компоненти відкритих даних до своїх проєктів як обов'язковий елемент... Це ускладнює громадський моніторинг»*, – зазначив один експерт. Цей недолік є не лише технічним, він підриває самі принципи прозорості та підзвітності, яких донори прагнуть дотримуватися. Ця відсутність стандартизації знижує ефективність ОГС, яким часто доручено оцінювати ці проєкти без доступу до відповідної інформації. Це також надсилає суперечливий сигнал: хоча донори риторично просувають прозорість, їхні власні дії не завжди відображають ці цінності. Для ОГС, які працюють над інституціоналізацією відкритих даних як ключового елемента реформи управління та стратегії відновлення України, цей розрив є серйозною перешкодою.

Хоча міжнародні донори відіграли життєвоважливу роль у запуску реформ відкритих даних в Україні, їхня підтримка залишається фрагментарною та часто не відповідає стандартам прозорості, які вони підтримують. Без обов'язкових вимог до відкритих даних багато ініціатив, що фінансуються донорами, не можуть забезпечити значний громадський нагляд. Щоб відкриті дані залишалися основою зусиль України щодо реконструкції та боротьби з корупцією, донори повинні вийти за рамки фінансування та впровадити прозорість у розробку, реалізацію та оцінку кожного проєкту. Будь-що інше ризикує підірвати як вплив їхньої допомоги, так і довіру української громадськості.

Висновки

Організації громадянського суспільства відіграють ключову роль у реформах управління в Україні, зокрема в реформі державного управління та відкритих даних. Їхня подвійна роль як партнерів уряду та незалежних наглядових органів забезпечує підзвітність, прозорість та оперативність у розробці та впровадженні політики.

ОГС відіграли важливу роль у просуванні та моніторингу реформи державного управління (РДУ), виступаючи за вищі стандарти управління та професіоналізацію державної служби. Вони забезпечують важливий внесок у політику, надають експертизу та моніторинг реформ, відіграючи вирішальну роль у просуванні прозорого найму державних службовців на основі заслуг. Крім того, ОГС підтримують впровадження реформ, ініційованих донорами, шляхом усунення розривів між донорами та державними установами. Однак залишається кілька проблем. Фрагментація підтримки донорів призводить до невідповідностей у впровадженні, оскільки численні міжнародні донори працюють із різними пріоритетами. Крім того, незважаючи на активну участь, ОГС часто мають труднощі з офіційним включенням до структур прийняття рішень, а висока плинність кадрів на державній службі в поєднанні з недостатньою зарплатою знижує стійкість реформ. Для забезпечення довгострокових покращень врядування вкрай важливо покращити координацію між донорами, державними установами та ОГС. Інституціоналізація участі організацій громадянського суспільства в розробці політики та забезпечення достатніх ресурсів для впровадження реформ ще більше сприятимуть прогресу.

Україна досягла значних успіхів у сфері доступу до відкритих даних, а ОГС спрямовують зусилля на просування та використання відкритих даних для громадського контролю. Ключові досягнення включають розробку та введення в дію таких платформ, як [e-Data](#), [Prozorro](#) і [DREAM](#), що підвищує прозорість у процесах закупівель та відбудови. Використовуючи відкриті дані, ОГС підвищили довіру громадськості та донорів до управління через ініціативи моніторингу на основі даних. Однак, кілька проблем загрожують цьому прогресу. Уряд дедалі більше обмежує доступ до ключових баз даних під приводом міркувань безпеки, перешкоджаючи зусиллям щодо прозорості. Крім того, політика відкритих даних часто не має ефективних заходів підзвітності, що обмежує їх дотримання. Ще однією ключовою проблемою є обмежена увага донорів до відкритих даних, оскільки багато проєктів, що фінансуються донорами, не включають обов'язкові компоненти прозорості, що зменшує можливості ОГС контролювати їхню ефективність. Для підтримки та розширення екосистеми відкритих даних України вкрай важливо встановити чіткі правові вимоги щодо доступності даних, забезпечуючи надання державними установами структурованих та відкритих баз даних. Посилення зусиль донорів щодо інтеграції відкритих даних у фінансовані проєкти та підвищення сумісності між державними джерелами даних надалі сприятимуть прозорості та контролю.

Незважаючи на значний внесок, ОГС продовжують стикатися зі структурними та фінансовими обмеженнями, які зменшують їхню ефективність. Для посилення ролі громадянського суспільства в реформах управління необхідні стійкі механізми внутрішнього фінансування, офіційні умови участі та серйозніші зобов'язання уряду щодо прозорості та підзвітності. У майбутньому сприяння тіснішій співпраці між ОГС, державними установами та донорами матиме вирішальне значення для забезпечення демократичного врядування, підвищення ефективності державного управління та підтримки прогресу України на шляху до європейської інтеграції. Вирішення цих викликів дозволить громадянському суспільству залишатися рушійною силою у формуванні курсу реформ в Україні.

Рекомендації

Розробка та впровадження реформ в Україні часто супроводжуються технічною та іншою міжнародною підтримкою. Це також стосується діяльності ОГС або як партнерів уряду чи місцевих громад, або як наглядових організацій. Водночас, діяльність ОГС переважно фінансується міжнародними донорами. Тому, для побудови сталих ефективних реформ, а потім для моніторингу їх впровадження необхідна ефективна координація уряду, ОГС та міжнародних донорів. Щоб забезпечити сприяння міжнародної допомоги прозорому, ефективному та підзвітному управлінню в Україні, особливо в контексті масштабної відбудови, донорам слід посилити свою підтримку громадянського суспільства та інституціоналізувати відкриті дані та РДУ як спільні пріоритети. На основі аналізу та обговорень у фокус-групах запропоновано такі рекомендації:

1. Вимагати від партнерів-виконавців та урядових установ оприлюднення даних, пов'язаних із проєктами, у відкритих, машинозчитуваних форматах. Прозорість має бути умовою, а не варіантом у будь-якій ініціативі, що передбачає використання державних або донорських коштів.
2. Уряд повинен співпрацювати з іншими міжнародними партнерами для узгодження стандартів прозорості та відкритих даних. Фрагментація підходів донорів знижує ефективність допомоги, призводить до дублювання та заважає створенню довгострокових систем управління.
3. Донори повинні фінансувати програми, які допомагають державним установам, включно з місцевими органами влади, розвивати потенціал, інструменти та інфраструктуру для систематичного збору, управління та оприлюднення даних. Підтримка повинна виходити за рамки пілотних проєктів, щоб впровадити практику відкритих даних у системи управління.
4. Донори повинні забезпечувати довгострокове, гнучке фінансування для ОГС. Вони є важливими наглядовими органами та партнерами з реформ, але багато з них працюють із короткостроковим фінансуванням на основі проєктів. Донори мають підтримувати інституційний сталий розвиток ОГС, що займаються моніторингом, адвокацією та розвитком громадських технологій, особливо тих, що працюють у регіонах.
5. Донори мають забезпечити залучення місцевих ОГС до розробки та оцінки проєктів. Громадянське суспільство повинно не лише впроваджувати ініціативи, що фінансуються донорами, а й брати участь у їх формуванні з самого початку. Їхній досвід та розуміння контексту мають вирішальне значення для забезпечення актуальності, прозорості та залучення громади.
6. Уряд, місцеві органи влади та донори мають інвестувати в цифрову державну інфраструктуру відповідно до принципів відкритого врядування. Вони мають надавати пріоритет цифровим платформам, таким як державні закупівлі, трекер відбудови та інструменти прозорості бюджету, які побудовані на технологіях із відкритим кодом, забезпечують публічний доступ та дозволяють незалежну перевірку даних.

7. Усі зацікавлені сторони мають зосередитися на механізмах координації між донорами, урядом та громадянським суспільством. Сприяти створенню або зміцненню багатосторонніх платформ для узгодження пріоритетів реформ, покращення координації проєктів та зменшення дублювання. Ці платформи повинні включати громадянське суспільство як рівноправного учасника, а не лише бенефіціара.
8. Усі зацікавлені сторони повинні моніторити та оцінювати результати прозорості, а не лише кінцеві результати. Виходити за рамки простих відміток під час оприлюднення даних та оцінювати, як інформація використовується в процесі прийняття рішень, нагляду та залучення громадськості. Інвестувати в показники та інструменти, які вимірюють вплив прозорості та громадської активності.
9. Усі зацікавлені сторони повинні сприяти доступу до даних та захищати їх під час воєнного часу та відновлення. Заохочувати українську владу застосовувати чіткі, пропорційні критерії під час обмеження доступу до даних із міркувань безпеки. Донори повинні виступати за відновлення доступу до необхідних баз даних та підтримувати правові реформи, які захищають право громадськості на інформацію.
10. Донори мають публікувати власні дані про проєкти (бюджети, бенефіціарів, результати) у відкритих форматах та дотримуватися стандартів відкритих даних України. Така прозорість зміцнить довіру та встановить стандарт, якого слід дотримуватися іншим.

Додаток: Методологія

У цьому дослідженні було використано якісний дослідницький підхід для вивчення питань, пов'язаних із відкритими даними та реформою державного управління (РДУ) в Україні. Було проведено дві окремі фокус-групи онлайн, по одній із кожної теми. Фокус-групи проводилися відповідно до діяльності та методологій коаліції RISE Ukraine з підготовки [другого видання «Посібника для донорів»](#). Для досягнення цілей цього звіту було додано кілька додаткових питань.

Кожна фокус-група включала від семи до дев'яти учасників та одного модератора, що забезпечувало зосереджені дискусії та різноманітність точок зору. Дискусії проводилися за допомогою спеціально розроблених посібників для модераторів, які включали конкретні питання щодо підзвітності, викликів, прогалин, успішних ініціатив та рекомендацій у сфері обговорення.

Аналітичну основу було адаптовано для вивчення взаємодії між прозорістю, підзвітністю та інституційними практиками в цих сферах, спираючись на попередні дослідження щодо громадянської активності та управління.

Збір даних включав тематичні питання, які спонукали учасників ділитися досвідом, викликами та рекомендаціями щодо відкритих даних та РДУ. Фокус-група з відкритих даних досліджувала, як відкриті дані сприяють підзвітності та прозорості під час зусиль України з відновлення. Учасники обговорили проблеми доступу та використання відкритих даних, прогалини в цій сфері, успішні приклади використання відкритих даних для моніторингу проєктів відновлення та рекомендації для міжнародних партнерів щодо покращення співпраці та підтримки. Тим часом фокус-група з РДУ розглянула питання, пов'язані з управлінням, співпрацею зацікавлених сторін та ефективністю ініціатив з реформування.

Кожна група включала представників громадянського суспільства та вузькопрофільних експертів, що забезпечувало різноманітність точок зору. Учасників було відібрано за їхньою активною участю в проєктах відкритих даних та РДУ на місцевому та національному рівнях. Цей вибір забезпечив багате розмаїття ідей та практичних прикладів. Обговорення проводилися протягом 90 хвилин через захищену онлайн-платформу для забезпечення доступності та безпеки, їх записували за згодою учасників, а пізніше транскрибували для аналізу.

Дані були проаналізовані за допомогою штучного інтелекту (наприклад, ChatGPT) для виявлення повторюваних тем, прогалин та інноваційних рішень.

Було дотримано етичних стандартів протягом усього дослідження. Учасники надали інформовану згоду, було забезпечено конфіденційність даних. Хоча фокус-групи надали детальний аналіз, результати можуть не охоплювати весь досвід зацікавлених сторін у різних регіонах. Крім того, онлайн-формат міг обмежити участь осіб з обмеженим доступом до Інтернету. Відсутність особистої взаємодії могла обмежити певні форми активності.

Такий методологічний підхід дозволив дослідженню сформувати тонке розуміння викликів та можливостей використання відкритих даних та просування РДУ, подолати розбіжності в розумінні та надати практичні рекомендації для інформування про політику та практику, а також для поліпшення прозорості та управління. Існує потреба в подальшій роботі на етапах публікації та впровадження з метою посилення впливу експертів на процес реформ.

Про авторів

Ірина Коссе – провідна наукова співробітниця та координаторка проєктів Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД, Україна). Має значний досвід аналітичної роботи у сфері економічної політики та координування проєктів, зосереджуючись на ключових секторах української економіки, зокрема транспорті, ІТ, комунікаціях, енергетиці та торгівлі. Понад десять років займається дослідженнями та адвокацією у сферах європейської інтеграції, економічних реформ, міжнародної торгівлі та публічної участі у формуванні політики. Як визнана експертка з економічної політики та врядування, Ірина робить внесок у розробку стратегій інтеграції України до Європейського Союзу. Має ступінь магістра економіки Ратгерського державного університету (США, 2004) та Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Україна, 2002), а також диплом за спеціальністю «Менеджмент у виробничій сфері» Донецької державної академії управління (Україна, 1998).

Олександра Бетлій – провідна наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД, Україна), де працює з 2002 року. Спеціалізується на державних фінансах, соціальній політиці та політиці на ринку праці. Є однією з основних авторів макроекономічного прогнозу ІЕД. Брала участь у низці міжнародних дослідницьких проєктів, зокрема за підтримки ЕТФ, ПРООН, Світового банку. З листопада 2018 року по березень 2020 року працювала радницею Міністра фінансів України. Має ступінь магістра економіки Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Україна, 2002).

Подяки

Інститут європейської політики (ІЄП) та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) вдячні відділу планування політики Федерального міністерства закордонних справ Німеччини за підтримку в реалізації цього дослідницького проєкту.

Про проєкт

Стаття розроблена в рамках проєкту «Перспективи України». Проєкт має на меті отримати нове розуміння поточного регіонального розвитку, секторального приєднання до ЄС і процесу відбудови в Україні за допомогою політичного аналізу, тим самим сприяючи перспективній зовнішній політиці Німеччини щодо України. «Українські перспективи» надають платформу для фахового обміну, зміцнюють українські голоси в політичних дебатах у Німеччині та сприяють новому партнерству між українськими та німецькими аналітичними центрами.



Auswärtiges Amt

Про видавців

Інститут європейської політики (нім. – IEP, Institut für Europäische Politik) – із 1959 року Інститут європейської політики (IEP) активно працює у сфері європейської інтеграції як некомерційна організація. Це один із провідних дослідницьких інститутів Німеччини з питань зовнішньої та європейської політики. Інститут європейської політики (IEP) працює на перетині науки, політики, управління та громадянської освіти. З 2015 року Інститут європейської політики (IEP) інтенсивно працює над Україною та Східним партнерством та впроваджує проекти з партнерами для зміцнення громадянського суспільства на місцях.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) був заснований у 1999 році високопоставленими українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ в Україні. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) працює у сферах макроекономіки, бізнес-клімату, розвитку малого та середнього бізнесу (МСП), зовнішньої торгівлі, фінансових ринків, а також регіонального та галузевого розвитку. З 2010 року євроінтеграція України також є актуальним напрямком досліджень. У 2019 році Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) було обрано одним зі стратегічних партнерів ЄС для підтримки громадянського суспільства в Україні.

Переклад з англійської: Ольга Чизмар
Літературний редактор: Аліна Пастухова
Верстка: Дмитро Мокрий-Вороновський
Фото: Copyright ©shutter2u/230002594/depositphotos.com

Берлін/Київ 2025

© Інститут європейської політики, 2025
вул. Бундесалле 23
10717 Берлін
+49 (0)30 8891340
info@iep-berlin.de
www.iep-berlin.de

© Інститут економічних досліджень та політичних
консультацій, 2025
вул. Рейтарська 8/5-А,
01054 Київ
+38 (044) 278-63-42
institute@ier.kyiv.ua
www.ier.com.ua

iep Institut für
Europäische Politik



Усі права захищені.