



ДИНАМІКА ПРОЗОРСТІ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ

ЯК ЗМІНИЛИСЯ МІСТА ЗА ДВА РОКИ?

Аналітичний звіт за результатами вимірювання прозорості
100 найбільших міст України в 2017 та 2018 роках

червень 2019 року

Трансперенсі Інтернешнл Україна — акредитований представник міжнародного руху Transparency International, який системно підходить до розробки та впровадження змін заради зменшення рівня корупції.

Наша місія — знизити рівень корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади і громадянського суспільства.

Програма Transparent Cities/Прозорі міста

як лідер у просуванні прозорості та підзвітності, наснажує місцеву владу та громадськість до боротьби з корупцією.

Завдяки розкриттю інформації, необхідної для громадян в зрозумілому для них вигляді, та через надання їм інструментів реального впливу та участі у прийнятті рішень, підвищується рівень прозорості та підзвітності місцевої влади.

www.ti-ukraine.org

www.transparentcities.in.ua

Динаміка прозорості українських міст: як змінилися міста за два роки?

Автор

Зоряна Семенген, аналітик відділу моніторингу і оцінки, Трансперенсі Інтернешнл Україна

Команда

Аліна Кобенко, комунікаційний менеджер, Трансперенсі Інтернешнл Україна

Анатолій Котов, асистент програми «Transparent Cities/Прозорі міста», Трансперенсі Інтернешнл Україна

Анастасія Мазурок, керівник відділу моніторингу і оцінки, Трансперенсі Інтернешнл Україна

Зоряна Семенген, аналітик відділу моніторингу і оцінки, Трансперенсі Інтернешнл Україна

Катерина Цибенко, менеджер програми «Transparent Cities/Прозорі міста», Трансперенсі Інтернешнл Україна

Літредактор

Мар'яна Добоні

Дизайн

Олена Зенченко, графічний дизайнер, Трансперенсі Інтернешнл Україна

Рецензенти

Ольга Омельчук, експерт з місцевого розвитку, адвокат, магістр права та державного управління

Дмитро Якимчук, радник, Програма «U-LEAD з Європою», член Трансперенсі Інтернешнл Україна

Обкладинка: @Unsplash.

Було вжито всіх відповідних заходів, щоб перевірити правдивість інформації, що міститься в цьому звіті. Вся інформація вважалася правдивою станом на 31 грудня 2018 року. Разом з тим, Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальності за наслідки використання цієї інформації з іншою метою чи в інших контекстах.

© 2019 Трансперенсі Інтернешнл Україна. Усі права захищені.

Видання розроблене в межах проекту «Розбудова прозорості в містах України», який здійснюється за підтримки Фонду де-



мократії ООН. Думки, висновки та рекомендації належать авторам цього видання і можуть не відображати погляди керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна.

Поширення звіту з некомерційною метою вітається.

**“ XIX століття було століттям імперій,
XX століття було століттям націй,
XXI століття стане століттям міст.**

*Уеллінгтон Веб (мер міста Денвер, США, 1991–2003 рр.)
(із книги Бенджаміна Барбера «Чому мери повинні правити світом»)*

ЗМІСТ

Факти і цифри	5
Вступ	6
Про Програму «Transparent Cities/Прозорі міста»	6
Визначення прозорості	7
Вимірювання муніципальної прозорості	8
Міжнародний досвід	8
Рейтинг прозорості 100 найбільших міст в Україні	9
Методологічні обмеження	11
Як змінилися українські міста за два роки: динаміка показників прозорості	12
Порівняння показників 2017 та 2018 років	12
Аналіз Рейтингу прозорості міст 2018 року.....	17
Лідери та аутсайдери Рейтингу	17
Найбільш прозорі та закриті сфери діяльності міських рад	18
Які рекомендації виконати важче?.....	24
Виконання рекомендацій за ступенем обов'язковості	27
Яким буде Рейтинг прозорості міст у 2019 році?	29
Чому деякі міста стають усе більш прозорими, а інші залишаються закритими: розвінчуємо міфи...	30
Замість висновку: «зради» і «перемоги» муніципальної прозорості	33
«Зради»	33
«Перемоги»	33
Ключові рекомендації	34
Додаток	35

ФАКТИ І ЦИФРИ

Нижче наведені ключові факти і цифри: усе, що потрібно знати про те, як найбільші українські міста втілювали рекомендації з підвищення прозорості протягом 2018 року.

98 / 100

98 міст зі 100 підвищили свої бали в Рейтингу прозорості

1 / 100

Лише 1 місто зі 100 перетнуло позначку **80 балів** і за нашими критеріями є прозорим

12%

Рівень прозорості міст підвищився **в середньому на 12%**

40

Середній показник прозорості в 2018 році становив **40 балів** зі 100

17

Найнижчий бал піднявся **з 8 до 17**

19

Щоб піднятися в Рейтингу прозорості в 2018 році, місту потрібно було виконати приблизно **19 нових рекомендацій**

Доступ та участь

є найбільш прозорою сферою діяльності міських рад. У середньому міста виконали **62% рекомендацій** у цій сфері

Житлова політика

два роки поспіль залишається найбільш непрозорою сферою місцевого самоврядування

44% / 38%

Середній показник виконання законодавчих вимог та належних практик становив 44% (24,6 бала із 56) та 38% (16,77 бала із 44) відповідно

ВСТУП

Майже 70% населення України живе в містах¹. У 100 найбільших містах мешкає понад 18 мільйонів осіб. Отримання адміністративних послуг, соціальної допомоги, реєстрація в школи та дитсадки, участь у публічних заходах – понад третина українців щороку контактує особисто² з органами влади на місцях, а ще більше звертається за отриманням інформації письмово або онлайн.

Починаючи з 2014 року, в Україні триває реформа децентралізації, мета якої полягає у передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Одним із позитивних результатів реформи є те, що щороку доходи місцевих бюджетів збільшуються. Тільки в 2018 році доходи 100 найбільших міст України становили понад 235 мільярдів гривень. Міста отримали поштовх до повноцінного розвитку.

Проте збільшення ресурсів тягне за собою підвищення корупційних ризиків. Тоді як увага прикута до забезпечення відкритості органів влади загальнонаціонального рівня, органи місцевого самоврядування не повинні залишатися осторонь. До того ж децентралізація владних і фінансових повноважень формує запит суспільства на прозору і підзвітну місцеву владу. Контролювати владу на місцевому рівні легше: громада бачить, чи якісно відремонтовано дорогу, кого призначають на посади і як ухвалюються важливі рішення. Окрім того, громада сама бере участь у формуванні та ухваленні більшості рішень через різні інструменти: електронні петиції, місцеві ініціативи, звернення, громадські слухання, участь у засіданнях органів місцевого самоврядування тощо. Тому прозорість місцевої влади є зараз як ніколи важливою.

У цьому звіті ми проаналізуємо, як змінилися найбільші українські міста за час діяльності програми «Transparent Cities/Прозорі міста» в 2017–2018 роках: які інноваційні практики були впроваджені, які сфери є найбільш відкритими, які рекомендації впроваджувати легше і як Рейтинг вплинув на конкуренцію і динаміку показників міст. Ми також з'ясуємо, чому деякі громади активно впроваджують зміни у своїх містах, тоді як інші залишаються пасивними. Що мотивує їх і які ресурси допомагають або перешкоджають прориву?

Про Програму «Transparent Cities/Прозорі міста»

Трансперенсі Інтернешнл Україна (далі – ТІ Україна), акредитований представник глобального руху Transparency International, має на меті, зокрема, мінімізувати виникнення корупційних ризиків на місцевому рівні шляхом збільшення прозорості та підзвітності роботи органів влади, а також залучити максимальну кількість прибічників та створити умови для об'єднання їх у дієву мережу³. Саме ці цілі покликана реалізувати Програма «Transparent Cities/Прозорі міста»⁴ (далі – Програма), ініційована ТІ Україна в 2017 році.

Головним продуктом Програми є Рейтинг прозорості міст України (далі – Рейтинг). Це комплексне дослідження рівня прозорості органів місцевого самоврядування за більш ніж 90 індикаторами, яке проводиться щороку. Аналітики вимірюють прозорість 100 найбільших за чисельністю населення міст у межах підконтрольної Уряду території України в 13 сферах: інформація про роботу органів місцевого самоврядування, доступ та участь, закупівлі, житлова політика, бюджетний процес, фінансова та матеріальна допомога і гранти, соціальні послуги, кадрові питання, професійна етика та конфлікт інтересів, землекористування та бу-

¹ Державна служба статистики України. 2018. Чисельність наявного населення України: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2018/zb_chnn2018.pdf

² Корупція в Україні: розуміння, сприйняття, поширеність. Звіт за результатами опитування підприємців, експертів та населення в цілому / Колектив авторів. – Київ: Ваїте, 2018. – 42 с.

³ Стратегія діяльності Трансперенсі Інтернешнл Україна. 2019-2021: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2019/04/Stratehiya-2019-2021.pdf>

⁴ Веб-сайт програми «Transparent Cities/Прозорі міста»: <https://transparentcities.in.ua/about/>

дівельна політика, комунальні підприємства, комунальне майно, освіта. Окремо оцінюється прозорість роботи міських рад у сфері інвестицій та економічного розвитку.

Результати Рейтингу є базою для вдосконалення міст: ми проводимо семінари в регіонах України для поширення найкращих практик; організуємо партнерські обміни досвідом між службовцями органів місцевого самоврядуван-

ня; влаштовуємо тренінги для місцевих активістів, щоб надати їм більше можливостей для моніторингу діяльності міських рад.

Ми віримо, що розкриття інформації, необхідної для громадян, у зрозумілому для них форматі та надання їм інструментів реального впливу та участі в ухваленні рішень є важливими кроками для подолання корупції на місцевому рівні.

Визначення прозорості

Визнані міжнародні стандарти розглядають право на інформацію як одне з базових прав людини. Про це йдеться у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів. Пункт 16.10 Цілей сталого розвитку також передбачає право громадськості отримувати публічну інформацію.

У 2007 році Конференцією європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління, було укладено та рекомендовано до впровадження Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні. Одним із 12 принципів належного демократичного врядування на локальному рівні Стратегія визнає відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність⁵.

Саме відкритість відомостей про діяльність органів публічної влади є одним із головних критеріїв визнання влади підзвітною та прозорою. Таке тлумачення прозорості закладене в законодавстві України. Для прикладу, Закон України «Про державну службу» передбачає, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу прозорості. Тобто інформація про діяльність державного службовця, окрім випадків, визначених Конституцією України та законами України, є відкритою. Інші нормативні акти також відсилають до оприлюднення чи

висвітлення інформації як основного критерію прозорості або гласності. Своєю чергою базовий закон у сфері місцевого самоврядування – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «прозорість» не згадує взагалі. Хоча стаття 4 цього закону передбачає, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

Методологія Програми побудована на більш широкому розумінні прозорості. На наше переконання, принцип прозорості реалізується не лише через активне висвітлення та надання пасивного доступу до інформації, а й через організацію діяльності органів місцевого самоврядування через відкриті процедури (публічні засідання, відкритий розподіл місць у закладах дошкільної освіти тощо)⁶.

Таким чином, у цілях цього звіту під прозорістю слід розуміти стан, за якого громадянам забезпечується право та реальна здатність мати доступ до інформації, розуміння ними процесу ухвалення рішень через залученість до вироблення та імплементації політик, а органи влади, усвідомлюючи важливість відкриття інформації і залучення громадськості, займають проактивну позицію в цьому процесі.

⁵ Неофіційний переклад Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованої до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року): http://www.slq-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

⁶ Венгер В. 2017. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. Наукові записки НаУКМА, Том 200, Юридичні науки. – К., 2017. – с. 79-84.

ВИМІРЮВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРОЗОРОСТІ

Міжнародний досвід

Вимірювання прозорості місцевих органів влади є відносно новою тенденцією у світі. Однією з ініціатив, що дала поштовх цьому тренду, стало дослідження «Відкрита місцева влада», проведене ТІ **Словаччина**. Побудований на його основі рейтинг оцінював відкритість, цінність та обсяг інформації, оприлюдненої муніципалітетами 100 найбільших міст країни. Нещодавно словацьке представництво ТІ опублікувало черговий рейтинг прозорості муніципалітетів. Порівняно із 2010 роком, рівень прозорості вдалося підвищити в середньому з 40% до 57%. Окрім того, рейтинг поступово вплинув на порядок денний місцевої політики. У 2017 році прозорість муніципалітетів стала головною темою виборчих перегонів кандидатів на пост президентів регіонів (країв)⁷. Грунтуючись на словацькому досвіді, у різних країнах світу аналітики розробили свої методики, адаптовані до місцевого контексту.

В **Ізраїлі** рейтинг муніципальної прозорості, презентований ТІ Ізраїль, став орієнтиром для вироблення політики на національному рівні. Місцеве Міністерство внутрішніх справ використало Індекс прозорості веб-сайтів органів місцевої влади для оцінки майбутніх результатів своєї роботи в напрямку підвищення якості місцевого самоврядування⁸.

В **Іспанії** щороку публікується Індекс прозорості муніципалітетів⁹, який вимірює рівень прозорості 110 найбільших муніципалітетів країни.

З часом індекс став справжнім брендом. Більшість муніципалітетів створили на своїх сайтах спеціальний розділ, присвячений прозорості, з окремою інформацією про індикатори, а середній показник прозорості зріс більш ніж на 72%¹⁰. У сусідній **Португалії** Індекс муніципальної прозорості¹¹ вимірюється з 2013 року.

Схожа ідея була запозичена в 2016 році і представництвом ТІ в **Австрії**¹². Тамтешній індекс вимірює прозорість місцевої влади 50 найбільших за кількістю мешканців міст країни. Формування рейтингу здійснюється на підставі оцінки повноти, чіткості та доступності інформації на офіційних веб-сайтах. За підсумками першого року лідерство в рейтингу отримав Відень. Однак справжнім відкриттям стало невеличке ярмаркове містечко Перхтольдсдорф, яке посіло 6 місце. Загалом високим показником більшість міст Австрії похвалитися не можуть. Середній відсоток виконання рекомендацій становив лише 33%¹³.

Натхненні прикладом Австрії, Португалії, Словаччини та України, активісти ТІ в **Ірландії** розробили комплексний Національний індекс доброчесності¹⁴, який охопив одразу три критерії: прозорість, підзвітність та етику. Дослідники зробили висновок, що місцевим радам слід оприлюднювати більше інформації, особливо про тендери, витрати та пожертви. Окрім того, ради зосередили увагу на впровадженні обов'язкових стандартів і виявилися доволі пасивними в імplementації кращих практик¹⁵.

⁷ Transparency International Slovensko: <https://transparency.sk/en/temy/samosprava/>

⁸ Transparency International Israel – Shvil: <http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index/>

⁹ Transparency Index of Municipalities: <https://transparencia.org.es/en/index-of-municipalities-ita/>

¹⁰ García Santamaría, J.V. and Martín Matallana, J. 2017. Municipal Transparency in Spain: Analysis of the Most Influential Factors. Revista Latina de Comunicación Social, 72, pp. 1148-1164.

¹¹ da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. and de Sousa, L. 2016. Measuring Local Government Transparency. Public Management Review, 18(6), pp. 866-893.

¹² Transparency International Austria: <https://www.ti-austria.at/was-wir-tun/antikorrupsions-projekte/projekt-transparente-gemeinde/index-transparente-gemeinde/>

¹³ Transparency International. Austria. 2018. Analysebericht. Transparente Gemeinde 2019. <https://www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2018/08/Index-Transparente-Gemeinde-2017-Analysebericht.pdf>

¹⁴ Transparency International Ireland: <https://www.transparency.ie/resources/national-integrity-index>

¹⁵ Transparency International Ireland. 2018. National Integrity Index 2018: Local Authorities: https://transparency.ie/sites/default/files/18.05.14_nii_report_vf.3_web.pdf

Вимірювання відкритості місцевої влади в **Канаді** охоплює 68 найбільших муніципалітетів, які представляють 61% населення країни. Індекс відкритих міст показав, що середній показник відкритості становить 43%¹⁶.

Чому антикорупційні організації взялися за дослідження прозорості місцевої влади та публікацію рейтингів? На це є кілька причин.

По-перше, **відповідь на збільшення фінансових та владних повноважень на місцях, а відтак, підвищення корупційних ризиків.** Корупція на місцевому рівні, зокрема в міському середовищі, часто залишалася поза фокусом уваги. Тривалий час зусилля великих гравців у сфері боротьби з корупцією були спрямовані на глобальні ініціативи з надією на те, що вони вплинуть і на місцевий рівень. Проте це рідко приносило бажаний результат¹⁷. З поширенням процесу децентралізації влади та передачею повноважень із національного на регіональний та місцевий рівні у світі заговорили про пов'язані з цим корупційні ризики, зокрема свободу розсуду місцевих чиновників, а також значне збільшення фінансових ресурсів і часті контакти посадовців з громадянами під час надання послуг. Це змусило активістів та посадовців дискутувати про необхідність особливого підходу до подолання корупції на локальному рівні.

По-друге, **стандартизований підхід до оцінки забезпечує збалансованість, об'єктивність та можливість відкритого обміну найкращим**

досвідом. Рейтинги базуються на прозорій методології і чітких індикаторах, а тому можуть використовуватися для пошуку найкращих практик. Часто органам місцевого самоврядування бракує кваліфікованих кадрів і ресурсів для розробки власних рішень. Рейтинг відкриває можливості для обміну досвідом, запозичення ідей та розробок. Це спрощує і поштовхає шлях до змін. Ще одна перевага наукового підходу до оцінки прозорості – його об'єктивність. У цьому випадку для всіх міст діють однакові критерії оцінки, тому вплив суб'єктивних факторів мінімальний.

По-третє, **ефект змагальності та конкуренції.** Рейтинги покликані створити соціальний тиск та стимул для місцевої влади конкурувати та змагатися за високі позиції. Амбітні міські голови бажають отримати вищу сходинку в Рейтингу, бо це впливає на їхню репутацію в громаді та за її межами. Окрім того, прозорість має вплив на успішність міст. Відкриті міста залучають більше інвестицій, підвищують якість управління та довіру до органів влади і роблять життя містян більш комфортним.

Україна в цьому тренді теж не виняток. З 2017 року ТІ Україна оцінює прозорість 100 найбільших міст України, заохочуючи міські ради оприлюднювати інформацію та залучати громадськість до ухвалення рішень.

Рейтинг прозорості 100 найбільших міст в Україні

В основу оцінювання прозорості міських рад 100 найбільших міст України покладена методологія¹⁸, розроблена ТІ Словаччина та адаптована ТІ Україна спільно з Інститутом Політичної Освіти. Кожному місту в Рейтингу присвоюється підсумковий бал (максимально – 100 балів), який базується на сумі балів за 91 індикатор. Своєю чергою індикатори розподілені між 13 тематичними сферами.

У 2018 році методика вимірювання всіх індикаторів (за винятком сфери освіти) була переглянута. Більшість змін було внесено з метою покращити точність оцінки експертів, а також адаптувати методологію до нових вимог законодавства та належних практик. Відтак зміни, якщо і мали, то незначний коригуючий вплив на показники міст у 2018 та 2017 роках та дозволили зберегти можливість оцінити динаміку результатів міських рад за два роки.

¹⁶ Public Sector Digest. 2017. Open Cities Index Results 2017: <https://publicsectordigest.com/open-cities-index-results-2017>

¹⁷ Shenker, J. 2016. Which Are the Most Corrupt Cities in the World? The Guardian: <https://www.theguardian.com/cities/2016/jun/21/which-most-corrupt-cities-in-world>

¹⁸ Методологія рейтингування прозорості міст: <https://transparentcities.in.ua/metodolohiya/>

Загалом можна виділити кілька типів змін, які ми внесли до методології рейтингування.

1. Стандартизували період, за який проводиться оцінювання.

Відсилання до конкретного року ми замінили на більш універсальні періоди: «минулий рік», «останній рік», «діючий рік», «поточний рік», «попередній рік», «останні 3 роки» тощо. Такі зміни спричинені прагненням зробити методологію більш сталою та придатною для застосування в довгостроковій перспективі.

2. Доповнили перелік методів оцінки.

До методів оцінки шести індикаторів ми додали ще одне джерело даних. Це «скарги громадян, рішення суду, відомості в авторитетних засобах масової інформації, публічні відомості в базах даних, а також документи від громадських організацій та депутатів місцевих рад, які підтверджують або спростовують правила або практику застосування нормативно-правових актів».

3. Уточнили значення понять: указали їх визначення або навели орієнтовний перелік прикладів, які слід мати на увазі при вимірюванні індикатора.

Для прикладу, в індикаторах A16035 та A16105 вказано, що потрібно розуміти під термінами «житлові будинки» та «участь» відповідно. Натомість індикатор A16051 доповнений прикладами інституцій громадянського суспільства, а A16023 – видами форматів даних, які можуть вважатися машинозчитуваними.

4. Уточнили систему нарахування балів.

Однією із найбільш суттєвих змін є впровадження двоступеневої системи нарахування балів за чотири індикаторами сфери «Закупівлі» – A16091, A16093, A16099, A16100. Це дозволяє окремо оцінити повноту та формат оприлюднених даних. Інші новації в системі оцінювання стосуються запровадження нових або вилучення окремих проміжних балів. Попри це, вага жодного індикатора не зазнала змін.

5. Замінили індикатор.

Лише в одному випадку індикатор було вилучено та замінено на новий. Так, замість наявності архіву закупівель за останні 3 роки, річних планів закупівель або посилання на портал уповноваженого органу, де можна знайти цю інформацію, індикатор A16024 оцінює, чи було ухвалено на місцевому рівні нормативний документ про необхідність використання публічного сервісу для оперативного реагування на скарги, пропозиції, звернення та необхідність надання відповідей на них.

6. Конкретизували формулювання запитань та критеріїв оцінювання.

Інші зміни здебільшого мають редакційний характер і були запропоновані у відповідь на відгуки міських рад, активістів, експертів та журналістів щодо пошуку інформації, оприлюднення якої може найкращим чином допомогти запобіганню корупційних явищ на місцевому рівні.

Окрім того, у 2018 році було запропоновано нову, 14-ту сферу – «Інвестиції та економічний розвиток», що включає 17 індикаторів. Проте наразі показники в цій сфері при підрахунку загального рейтингу міст не враховувалися.

Для якісної характеристики рівня прозорості міст у цьому звіті ми використовуємо таку шкалу:

Таблиця 1. Шкала прозорості міст залежно від підсумкового бала

Непрозоре місто	0-19 балів
Переважно непрозоре місто	20-39 балів
Частково прозоре місто	40-59 балів
Переважно прозоре місто	60-79 балів
Прозоре місто	80-100 балів

Методологічні обмеження

Вимірювання прозорості міст має свої методологічні недоліки, уникнути яких практично неможливо. Передусім методологія рейтингування 100 найбільших міст України за рівнем прозорості прямо не вимірює підзвітність органів місцевого самоврядування чи рівень їх корупційності. Лише оприлюднення інформації та відкритий процес ухвалення рішень не допоможуть запобігти корупції¹⁹. Нам відомо про випадки, коли навіть у найбільш прозорих містах місцеві активісти, намагаючись потрапити на засідання сесії міської ради, стикалися з численними перешкодами. Проте в поєднанні з професійними медіа, неупередженою судовою системою, вільними та справедливими виборами, а також активною і готовою до змін громадськістю політика прозорості може принести результат.

Окрім того, це дослідження обмежене часовими рамками. Аналітики оцінювали рівень прозорості міських рад наприкінці 2018 року. Імовірно, на момент публікації звіту міські ради встигли впровадити чимало змін. Ці зусилля буде враховано в проміжній аналітиці про стан рейтингу з оновленими результатами міст.

Ми також визнаємо, що з часу, коли проводилося останнє оцінювання міст, законодавство зазнало певних змін. Для прикладу, у квітні 2019 року Уряд суттєво розширив перелік наборів даних, які підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року №835²⁰. Це, зокрема, означає, що деякі з індикаторів, які раніше були для органів місцевого самоврядування найкращими практиками, зараз уже є законодавчими вимогами.

Проте, ми вважаємо, що ці обмеження загалом не мали суттєвого впливу на бали міст.

¹⁹ Lindstedt, C. and Naurin, D. 2010. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31(3), pp. 301-322.

²⁰ Асоціація міст України. 2019. Органи місцевого самоврядування публікуватимуть більше відкритих даних: <https://www.auc.org.ua/novyna/organy-miscevogo-samovryaduvannya-publikuvatymut-bilshe-vidkrytyh-danyh>

ЯК ЗМІНИЛИСЯ УКРАЇНСЬКІ МІСТА ЗА ДВА РОКИ: динаміка показників прозорості

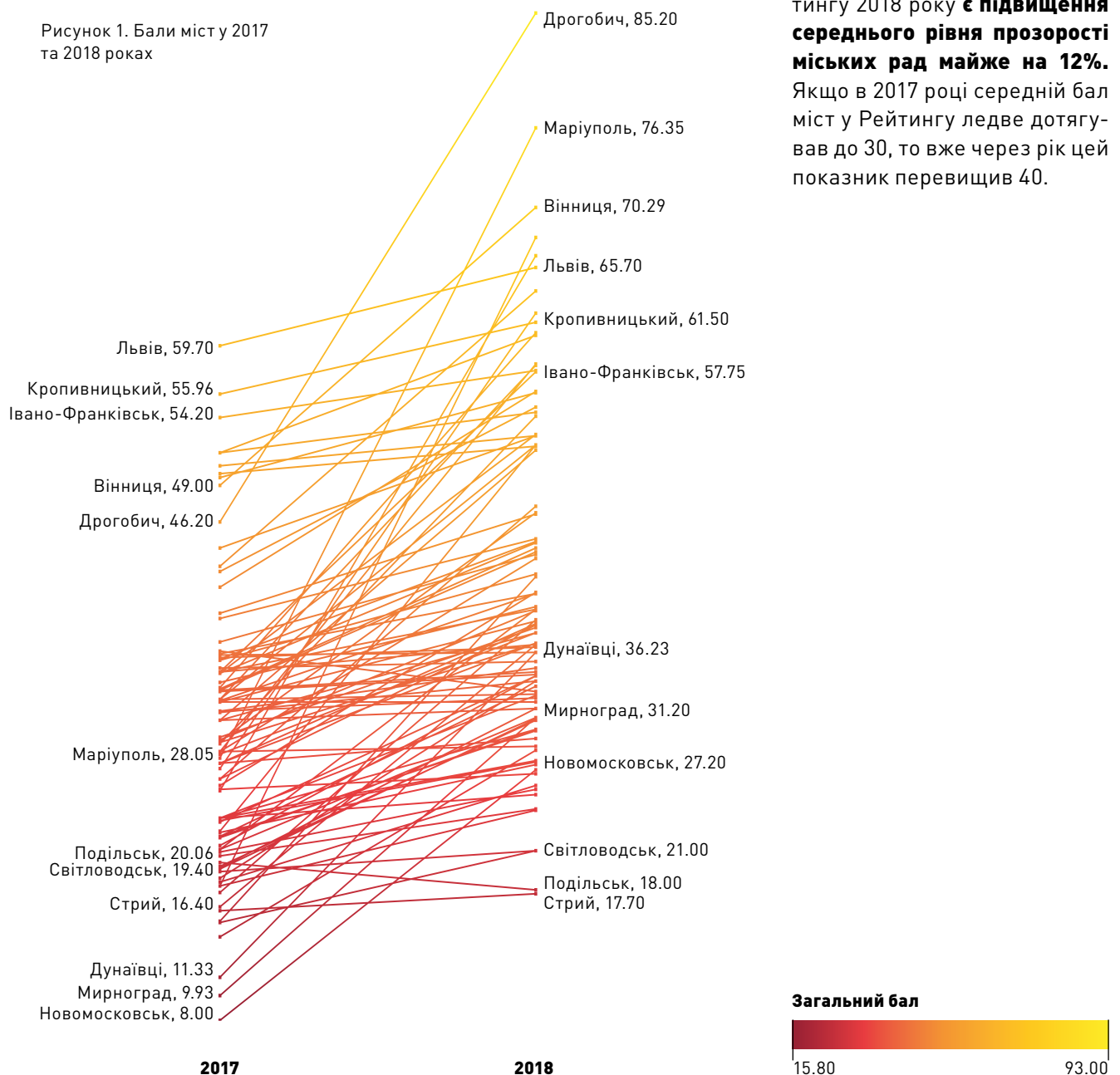
Очевидно, що наш досвід заохочення органів місцевого самоврядування до відкритості вже можна назвати успішним. Протягом 2017–2018 років середній показник прозорості підвищився в середньому на 12% і нині становить 40 балів. Найнижчий бал піднявся з 8 до 17,7 балів (Рисунок 1).

Конкуренція міст зростає. Якщо в 2017 році, щоб очолити Рейтинг, було достатньо 59,7 балів, то зараз місто-лідер має більш ніж 85 балів. Оскільки рейтинг кожного міста визначається щодо інших міст, для успіху недостатньо змін за кількома індикаторами. У 2018 році, щоб піднятися в Рейтингу, у середньому потрібно було додатково здобути майже 21 бал. Це рівнозначно виконанню приблизно 19 рекомендацій за рік.

Порівняння показників 2017 та 2018 років

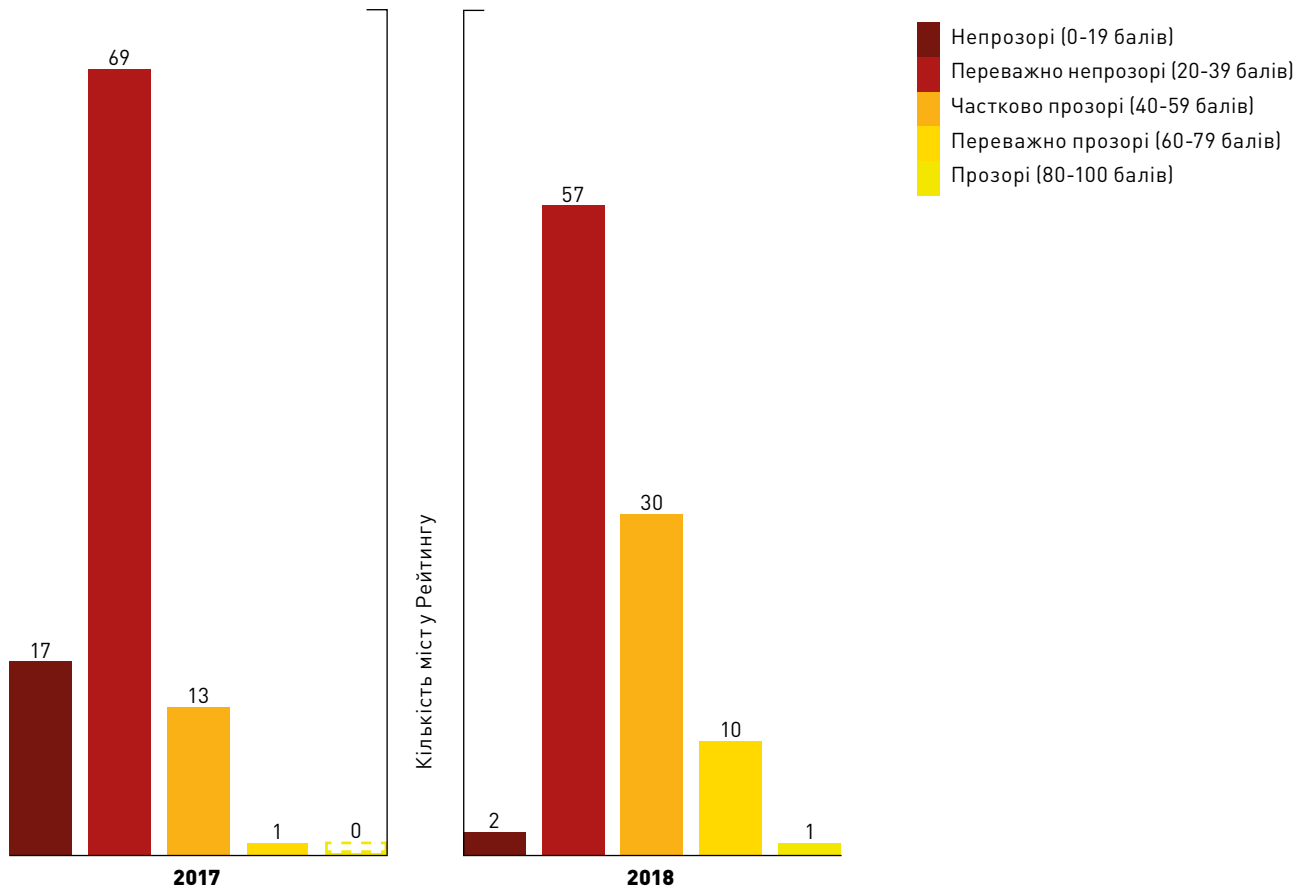
Рисунок 1. Бали міст у 2017 та 2018 роках

Головним досягненням Рейтингу 2018 року є **підвищення середнього рівня прозорості міських рад майже на 12%**. Якщо в 2017 році середній бал міст у Рейтингу ледве дотягував до 30, то вже через рік цей показник перевищив 40.



Більшість міст у Рейтингу досі мають статус «переважно непрозорі». Проте кількість міст у категорії «непрозорі» зменшилася із 17 до 2. Окрім того, одне місто – **Дрогобич** Львівської області – перетнуло межу 80 балів й опинилося в категорії «прозорі міста». Рисунок 2 показує кількість міст, які належали до тієї чи іншої категорії за шкалою прозорості в 2017 та 2018 роках.

Рисунок 2. Розподіл кількості міст за шкалою прозорості у 2017 та 2018 роках



Нижче наведено перелік міст, які підпадали під кожну категорію в 2018 році.

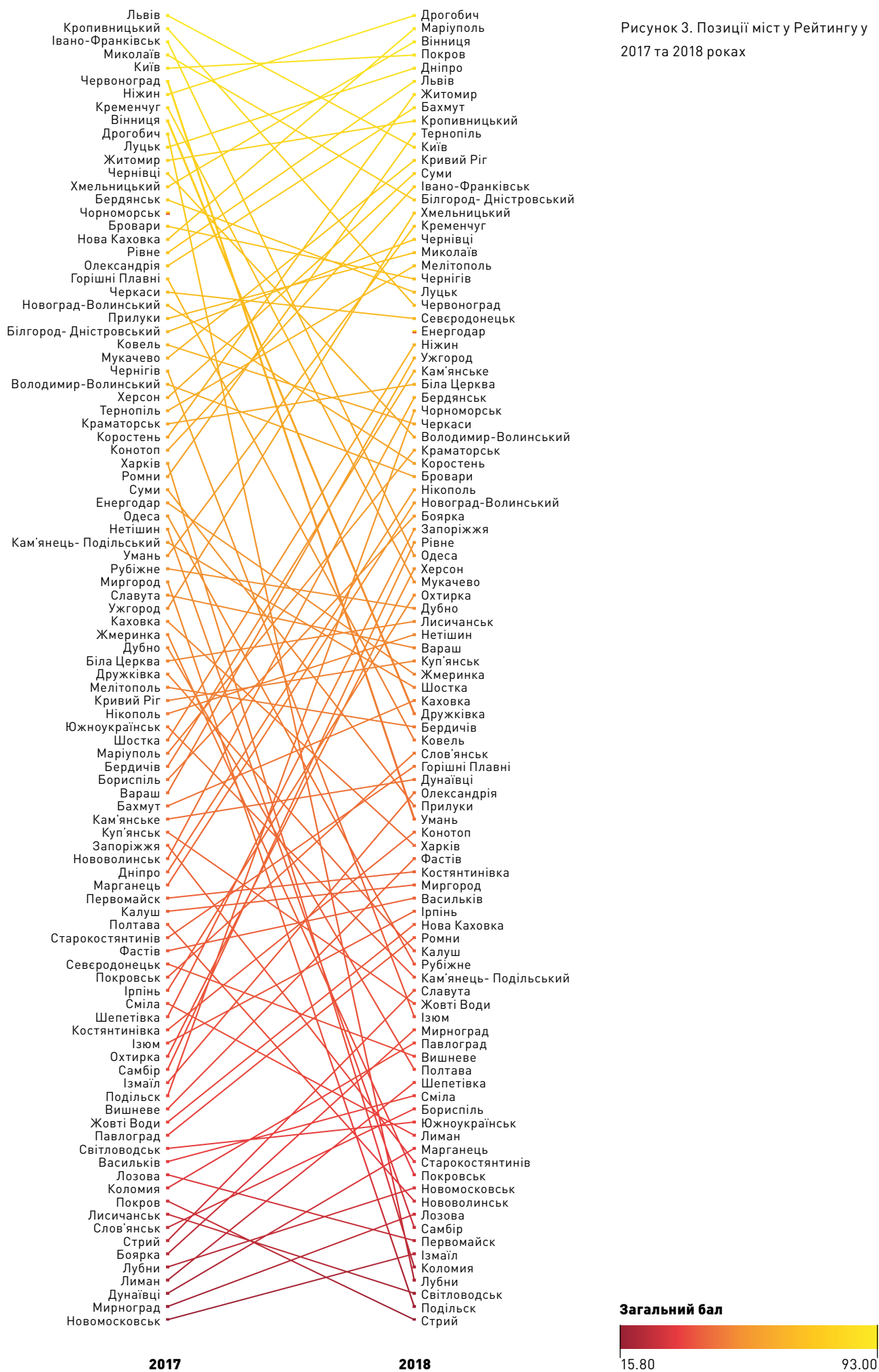
Таблиця 2. Міста за шкалою прозорості в 2018 році

Непрозорі	Подільськ	Стрий		
Переважно непрозорі	Бахмут Бердичів Бориспіль Вараш Васильків Вишневе Горішні Плавні Дружківка Дубно Дунаївці Жмеринка Жовті Води Ізмаїл Ізюм Ірпінь	Калуш Кам'янець-Подільський Каховка Ковель Коломия Конотоп Костянтинівка Куп'янськ Лиман Лисичанськ Лозова Лубни Марганець Миргород	Мирноград Мукачеве Нетішин Нова Каховка Нововолинськ Новомосковськ Олександрія Охтирка Павлоград Первомайськ Покровськ Полтава Прилуки Ромни Рубіжне	Самбір Світловодськ Славута Слов'янськ Сміла Старокостянтинів Умань Фастів Харків Херсон Шепетівка Шостка Южноукраїнськ
Частково прозорі	Бердянськ Біла Церква Білгород - Дністровський Боярка Бровари Володимир-Волинський	Енергодар Запоріжжя Івано-Франківськ Кам'янське Коростень Краматорськ Кременчук Кривий Ріг Луцьк	Мелітополь Миколаїв Ніжин Нікополь Новоград-Волинський Одеса Рівне Сєвєродонецьк	Суми Ужгород Червоноград Черкаси Чернівці Чернігів Чорноморськ
Переважно прозорі	Вінниця Дніпро Житомир	Київ Кропивницький Львів	Маріуполь Покров Тернопіль	Хмельницький
Прозорі	Дрогобич			

У середньому міста покращили свої показники приблизно на 12 балів. Проте міста **Нова Каховка** і **Подільськ** показали негативну тенденцію, отримавши відповідно на 3,07 і 2,06 бала менше порівняно з 2017 роком.

Аналіз Рейтингу показує цікаву тенденцію. Незважаючи на те, що, як видно на Рисунку 3, бали практично всіх міст (за винятком вищезгаданих Подільська та Нової Каховки) підвищилися, лише **41 міській раді це дозволило піднятися в Рейтингу. Решта опустилися в середньому на 15 позицій.** Про що це свідчить?

Рисунок 3. Позиції міст у Рейтингу у 2017 та 2018 роках



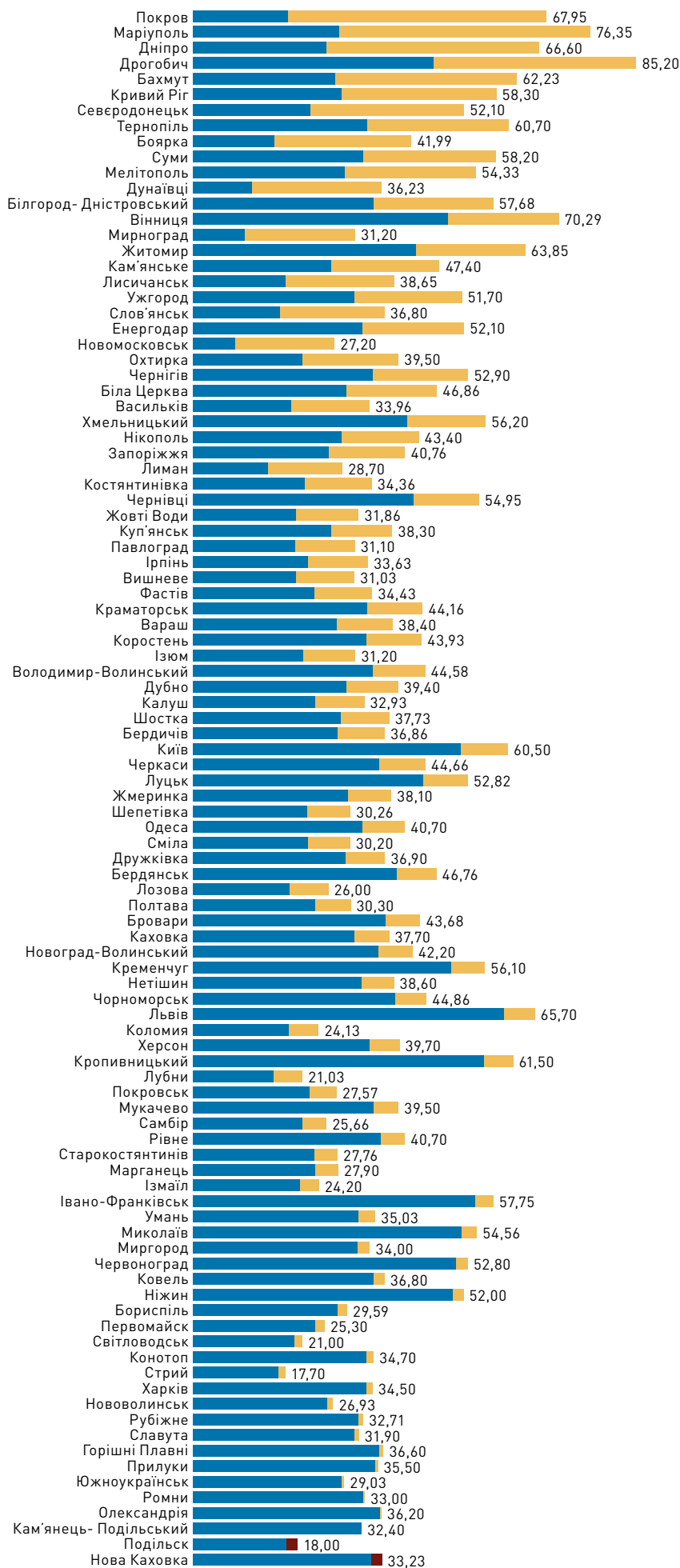


Рисунок 4. Приріст у балах у 2018 році у порівнянні з 2017 роком

■ Бал у 2017 році
■ Приріст у балах у 2018 році

Хоч більшість міст, позиція в Рейтингу яких знизилася найбільше, насправді отримали незначне підвищення загального бала (від 0,02 до 2,10) (Рисунок 4), цього виявилось недостатньо для збереження місця в Рейтингу. А отже, для просування в Рейтингу мало точкових змін. Проактивні дії інших міських рад призвели до того, що рейтинг особливо пасивних органів місцевого самоврядування знизився на 30-40 позицій. Це, наприклад, Олександрія, Горішні Плавні, Прилуки, Ромни, Кам'янець-Подільський, Ковель, Рубіжне, Славута, Южноукраїнськ.

АНАЛІЗ РЕЙТИНГУ ПРОЗОРОСТІ МІСТ 2018 РОКУ

Лідери та аутсайтери Рейтингу

У 2018 році Рейтинг очолили **Дрогобич**, **Маріуполь** та **Вінниця**, тоді як ще рік тому найвищі бали належали **Львову**, **Кропивницькому** та **Івано-Франківську**.

Які сильні і слабкі сторони найбільш прозорих міст?

Дрогобич набрав максимальну кількість балів у 5 сферах із 13. Це інформація про роботу органу місцевого самоврядування, землекористування та будівельна політика, кадрові питання, соціальні послуги, фінансова та матеріальна допомога. У решті сфер середній відсоток виконаних рекомендацій також високий.

На приклад **Маріуполя** варто орієнтуватися містам, які прагнуть покращити прозорість управління комунальним майном та кадрової політики. У цих сферах міська рада отримала максимально можливу кількість балів. Проте процедура та результати надання фінансової та матеріальної допомоги і грантів залишаються відносно закритими – лише 38% рекомендацій виконано належно.

Тоді як закупівлі та бюджетна політика є чи не найбільш закритими напрямками діяльності більшості міських рад, **Вінниця** зуміла втілити понад 93% рекомендацій у кожній з цих двох сфер. Як і для Дрогобицької, найбільш проблемним для Вінницької міської ради виявилось виконання рекомендацій у сфері професійної етики та конфлікту інтересів.

Найбільш вражаючого прогресу в покращенні прозорості досяг **Покров**. Протягом 2018 року місто впровадило зміни у всіх сферах діяльності міської ради, отримавши у підсумку 67,95 бала та посівши 4 місце в Рейтингу. Лише рік тому місто було на 91 сходинці з 18,3 балами. Зокрема, **Покров** суттєво покращив прозорість управління комунальним майном, роботи комунальних підприємств та участі громадян в ухваленні рішень.

Суттєвий прогрес показав і **Маріуполь**, піднявшись із 57 позиції із 28,05 балами на одну з лідерських – 2 місце із 76,35 балами. Такий успіх перш за все став можливим завдяки просуванню принципів прозорості в бюджетних відносинах, а також землекористуванню та будівельній політиці й управлінні комунальним майном.

У топі міст за приростом балів опинилося також **Дніпро**. У 2018 році місто додатково здобуло 41 бал і пододало 61 сходинку рейтингу, перемістившись із 66 на 5 місце.

Щодо «антирейтингу» міст, то порівняно із 2017 роком він також змінився. Цього разу найнижчі бали отримали **Стрий** (17,7), **Подільськ** (18) та **Світловодськ** (21). Перелік найменш прозорих сфер діяльності органів місцевого самоврядування в цих містах майже збігається. Це житлова політика, фінансова і матеріальна допомога, комунальні підприємства і майно, а також бюджетний процес.

За підсумками 2018 року два міста – **Нова Каховка** і **Подільськ** – отримали менше балів, ніж у 2017 році. Новокаховська міська рада стала ще більш закритою у питаннях виділення матеріальної та фінансової допомоги, закупівель і дотримання професійної етики. У підсумку показник міста знизився на 3,07 бала. Водночас **Подільськ** порівняно з минулим роком у 2018 році отримав нижчі бали за участь громадян в ухваленні рішень та рівень відкритості інформації про роботу органу місцевого самоврядування. У підсумку результат **Подільська** у 2018 році нижчий на 2,06 бала.

Найбільш прозорі та закриті сфери діяльності міських рад

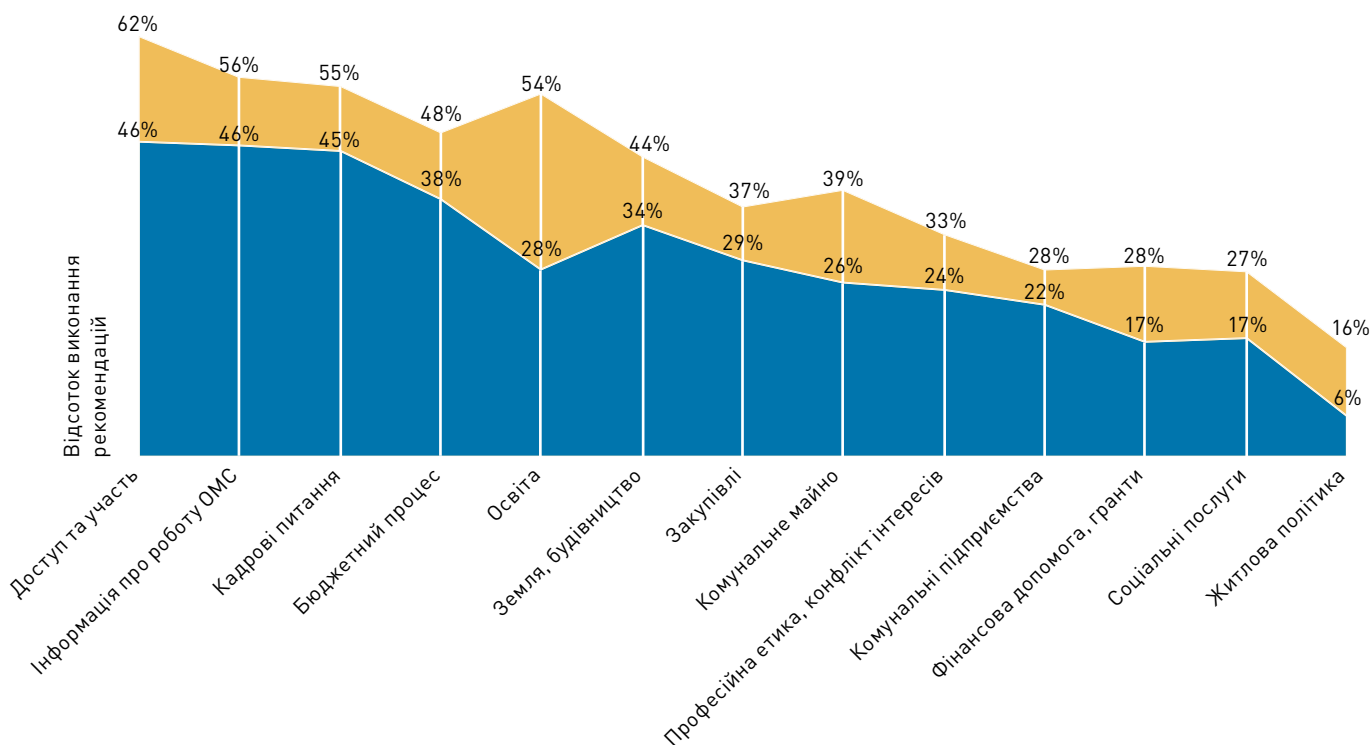
Протягом 2018 року прозорість усіх без винятку сфер діяльності органів місцевого самоврядування покращилася. На графіку нижче (Рисунок 5) зображено середні показники виконання рекомендацій у кожній сфері в 2017 та 2018 роках. Найбільш прозорими сферами діяльності міських рад залишилися доступ та участь, інформація про роботу та кадрова політика органу

місцевого самоврядування, тоді як найбільш закритими – житлова політика, соціальні послуги та комунальні підприємства.

Протягом минулого року найбільше рекомендацій з прозорості було втілено у сферах освіти, управління комунальним майном та доступу й участі. Значно повільнішим був прогрес у сфері закупівель, професійної етики та конфлікту інтересів, а також фінансової, матеріальної допомоги і грантів.

Рисунок 5. Відсоток виконання рекомендацій прозорості за сферами у 2017 та 2018 роках

■ 2017
■ 2018



Далі ми проаналізуємо основні тенденції втілення принципу прозорості в різних сферах діяльності міських рад: які позитивні тренди можна було спостерігати протягом 2018 року, а які цифри мають насторожити.

Інформація про роботу органу місцевого самоврядування

У цій сфері оцінюється кількість, якість та своєчасність викладення документів, контактних даних та графіку роботи органів місцевого самоврядування на їхніх сайтах. Максимально можливу суму балів у сфері отримало місто **Дрогобич**, а найменшу (лише 1 бал) – **Лубни**.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
<p>Міські ради здебільшого систематично інформують громаду про свою роботу через оприлюднення оголошень, анонсів, повідомлень тощо.</p> <p>Органи місцевого самоврядування переважно завчасно оприлюднюють проекти рішень виконавчого комітету.</p> <p>42% міських рад оприлюднюють два і більше види персональних контактів, за якими можна зв'язатися із депутатом міської ради.</p>	<p>65% міських рад не публікують робочі плани міського голови та виконавчих органів. Це ставить під сумнів, наскільки системною та прогнозованою є робота більшості органів місцевого самоврядування.</p> <p>На сайтах 18% міських рад відсутні контакти депутатів міської ради.</p>

Порівняно високий рівень інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування виявився очікуваним. 6 із 9 індикаторів цієї сфери побудовані на вимогах чинного законодавства. Окрім того, 8 з 9 індикаторів не є складними, тобто вони не потребують значних системних змін, таких як ухвалення рішення міської ради чи розробки унікального електронного інструмента.

Доступ та участь

Індикатори сфери «Доступ та участь» оцінюють наявність інструментів участі громадян (громадський бюджет, можливість направити електронне звернення), рівень активності громадян у користуванні сайтом міськради, можливість безперешкодно потрапити на засідання міської ради та комісії.

Лідером за виконанням рекомендацій у цій сфері є місто **Кропивницький**, яке отримало максимально можливий підсумковий бал – 10. Найнижчий бал у міста **Подільськ** – 2 із 10.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
<p>Ради активно залучають громадськість до ухвалення рішень та взаємодіють з громадою через онлайн-канали комунікації, такі як електронні звернення. У 88 містах є можливість звернутися до міського голови, виконавчих органів або окремих депутатів онлайн.</p> <p>Відповідно до нормативних документів громадськість може вільно брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування. Так, мешканці 91 міста можуть безперешкодно потрапити на засідання постійної комісії, оскільки документи міської ради не встановлюють жодних обмежень.</p>	<p>Аналітики підраховали, що в 7 містах на практиці траплялися випадки обмеження доступу до відкритих засідань органів місцевого самоврядування. Тому важливо підкреслити, що формальна відкритість не означає відсутності обмежень на практиці.</p>

Проекти рішень міських рад здебільшого оприлюднюються завчасно. Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що проекти нормативно-правових актів та рішень органів місцевого самоврядування оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою ухвалення. Такий строк є достатнім для ознайомлення громадськості з проектами та внесення пропозицій до них, і він був дотриманий у більшості випадків 69 міськими радами. Повний порядок денний сесії оприлюднює трохи більше рад – 76.

Траплялися випадки ігнорування вимог закону про оприлюднення інформації. Менше половини міських рад затвердили й опублікували на своїх сайтах **перелік наборів відкритих даних**, які повинні оприлюднюватися міською радою, виконавчими органами, комунальними підприємствами, установами та організаціями. Тут варто згадати, що органи місцевого самоврядування як розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати перелік наборів даних відповідно до пункту 5-1 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Дніпровська міська рада є одним із органів місцевого самоврядування, які запустили власний портал відкритих даних²¹. Через регулярні опитування на порталі міська рада дізнається, які з категорій даних необхідно розкривати в першу чергу та які категорії відвідувачів порталу цікавляться даними. На порталі вже опубліковано понад 500 наборів даних.

Кадрова політика, професійна етика та конфлікт інтересів

Індикатори сфери кадрової політики вимірюють прозорість висвітлення процесу відбору кадрів: від оголошення вакансії до оприлюднення протоколів відбіркової комісії. У пов'язаній з кадровими питаннями сфері професійної етики та конфлікту інтересів оцінюється рівень оприлюднення інформації про партійність депутатів, наявність інструментів повідомлення громадян про неетичну поведінку чи конфлікт інтересів, наявність регуляторних документів з цієї тематики.

10 міських рад виконали всі рекомендації з прозорості кадрових питань. Це **Боярка, Дніпро, Дрогобич, Енергодар, Житомир, Коростень, Лисичанськ, Маріуполь, Мелітополь та Покров**. Натомість місцеві ради п'яти міст (**Лубни, Мирноград, Первомайськ, Світловодськ, Южноукраїнськ**) не оприлюднили необхідну інформацію про відбір кадрів.

У сфері професійної етики та конфлікту інтересів лише **Кам'янська** міська рада Дніпропетровської області зуміла отримати максимальну суму балів. Водночас міста **Вишневе, Лиман, Полтава, Ромни і Світловодськ** не виконали жодної рекомендації.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
<p>Міські ради належним чином оприлюднюють на своїх веб-сайтах оголошення про проведення конкурсу на посади у виконавчі органи. 70 міст дотрималися вимог щодо змісту повідомлень про конкурс. Такі оголошення не містять дискримінаційних обмежень. У їхньому тексті можна ознайомитися із датою публікації повідомлення, а отже, зрозуміти, чи не порушено встановлений законодавством строк для подання документів для участі в конкурсі та оприлюднення результатів.</p>	<p>Лише 13 рад за результатами конкурсів на вакантні посади оприлюднюють підсумкові оцінки, протоколи та рейтинги кандидатів. Неоприлюднення цієї інформації підриває довіру до конкурсних процедур та створює додаткові підстави для оскарження результатів конкурсу.</p>

На сайтах відкрита інформація про професійний досвід **міського голови**. Так, 86 міських рад публікують детальну біографію міського голови, а 71 також вказує, чи мав мер зв'язки з комерційними чи некомерційними організаціями перед вступом на посаду. При цьому законодавство не вимагає оприлюднення цієї інформації.

Місцеві фінанси: бюджетний процес, фінансова, матеріальна допомога і гранти

У галузі місцевих фінансів оцінюється прозорість інформації про бюджет міста, звітів про його виконання, а також відомостей про надання фінансування за рахунок бюджетних коштів.

Лідером бюджетної прозорості є **Ніжинська** міська рада, яка отримала максимальну кількість балів, тоді як **Ізмаїльська**, **Первомайська** та **Славутська** міські ради не здобули жодного бала.

У сфері виділення фінансової допомоги прикладом є Дрогобицька міська рада. При цьому 18 міст не продемонстрували відкритості відомостей про виділення бюджетного фінансування й отримали 0 балів.

Позитивні тенденції

Більшість міських рад **дотримується вимог законодавства із бюджетної прозорості**: публікують рішення про міський бюджет та звіти про його виконання, завчасно оприлюднюють проекти рішень про внесення змін до бюджету.

Трохи більше половини міських рад (54%) проводять відкриті **конкурси з розподілу коштів** між інституціями громадянського суспільства, попри те, що це не є вимогою закону.

Що насторожує?

Лише 41 міська рада оприлюднювала дані про пооб'єктний **розподіл видатків**. Це обмежує можливості громадян контролювати правильність витрачання бюджетних коштів.

Закритий розподіл коштів на реалізацію проектів та пропозицій інститутів громадянського суспільства створює ризик недовіри громадськості до рішень органів місцевого самоврядування, а надто тоді, коли **«кишенькові» громадські організації** є типовим явищем, з яким стикаються добросовісні активісти на місцевому рівні²².

Менше третини міських рад ухвалили **бюджетні регламенти**. Ухвалення такого документа допомогло б радам детально врегулювати особливості процедур, пов'язаних з участю громадськості в бюджетному процесі, бюджетом участі, виконанням бюджету тощо.

У низці міст діють окремі портали, присвячені інформації про бюджет. Наприклад, у Чернівцях запущено портал «Відкритий бюджет м. Чернівці». На ресурсі візуалізовано детальний розподіл видатків міського бюджету – починаючи з фінансування дошкільних навчальних закладів і закінчуючи придбанням поштових марок²³.

²² Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні: регіональний вимір. – Київ, 2018: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/375277?download=true>

²³ Портал «Відкритий бюджет м. Чернівці»: <https://cv.ofd.in.ua>

Освіта та соціальні послуги

У сферах освіти та соціальних послуг передусім оцінюється наявність можливостей отримати послуги онлайн (подати заяву до школи, дитсадка, центру, який надає соціальні послуги), а також доступність інформації.

У 2018 році лідерами прозорості в освітній сфері були **Кременчук** та **Мелітополь**, а жодного бала не набрали **Рубіжне** і **Самбір**. У сфері соціальних послуг також два лідери – **Дрогобич** та **Сєвєродонецьк**. При цьому 25 міст не виконали жодної рекомендації.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
82 міські ради використовують відкритий метод розподілу місць у закладах дошкільної освіти.	33 міські ради не оприлюднили правила прийому дітей до дошкільних навчальних закладів. Менше половини (47%) міських рад оприлюднюють на своїх веб-сайтах перелік, контакти установ соціальної допомоги та список послуг, які вони надають. Проте Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує органи місцевого самоврядування оприлюднювати перелік і службові номери підпорядкованих їм комунальних підприємств, установ та організацій. Окрім того, у жодному місті не передбачена можливість подати онлайн-заявку на отримання послуг у таких закладах.

Управління майном: закупівлі, комунальні підприємства та майно

У сфері закупівель оцінюється рівень оприлюднення та деталізації інформації про закупівлі місцевої влади, регулювання допорогових закупівель, використання ProZorro. За високий рівень прозорості закупівель **Маріупольська** міська рада отримала найвищий бал з-поміж усіх міст – 6,75. Водночас 13 органів місцевого самоврядування не виконали жодної рекомендації у цій сфері.

Прозорість роботи комунальних підприємств свідчить про наявність наглядових рад, належну фінансову звітність та проведення аудиту комунальних підприємств. У цій сфері також немає абсолютного лідера. Найвищий бал становив 7 із 10. Він належав **Дрогобичу** і **Маріуполю**. Натомість **Лиман**, **Лисичанськ**, **Світловодськ** і **Стрий** не отримали жодного бала.

У сфері комунального майна оцінюється наявність інформації про комунальне майно та прозорість процесу його оренди чи продажу. Єдиним лідером з максимально можливим балом є **Маріуполь**. 9 міських рад не здобули жодного бала.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
Більше половини міських рад оприлюднили перелік усіх об'єктів та приміщень комунальної власності. Окрім того, кількість рад, які оприлюднюють ці дані не в машинозчитуваному форматі, зменшилася вдвічі.	У середньому лише 1 з 4 рекомендацій з прозорості комунальних підприємств була втілена міськими радами. Цей показник можна назвати загрозливим, оскільки він свідчить про ігнорування органами місцевого самоврядування вимог закону: 8 із 10 індикаторів сфери

На сайтах 42 міських рад оприлюднені фінансові звіти більшості комунальних підприємств.

У 51 місті проводяться конкурси з розподілу коштів між інституціями громадянського суспільства. У більшості рад ухвалення рішень про надання фінансування фізичним і юридичним особам відбувається відкрито.

«Комунальні підприємства» побудовані на законодавчих положеннях і є обов'язковими до виконання. Для прикладу, стаття 78 Господарського кодексу України вимагає оприлюднення інформації про винагороду та річні звіти керівника та членів наглядової ради комунальних підприємств. Проте лише 4 міські ради (Васильківська, Ізюмська, Кропивницька та Нетішинська) оприлюднили окремі з цих даних на своїх веб-сайтах.

Лише 23 міста зареєстрували всі комунальні підприємства на порталі **spending.gov.ua**. Проте відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» інформація про розпорядження коштами місцевих бюджетів підлягає обов'язковому оприлюдненню розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів на єдиному веб-порталі використання публічних коштів. Це означає, що контроль за використанням коштів платників податків, перевірка інформації про те, що і з якою метою закуповується органами місцевого самоврядування і чи не завищені ціни, у багатьох містах ускладнений.

Майже половина міських рад не оприлюднили рішення про **надання фінансування** за рахунком коштів міського бюджету, а ще більше не опублікували перелік претендентів, яким відмовлено у фінансуванні.

Попри доступність **DOZORRO** та інших подібних ресурсів, 43 міста не використовували жодного електронного сервісу, на якому можна було б ознайомитися зі скаргами учасників закупівель та вжитими заходами.

У Калуші Івано-Франківської області місцеві активісти ініціювали створення інтерактивної мапи комунального майна на базі Power BI та оприлюднення переліку всіх об'єктів комунальної власності²⁴. На сайті можна перевірити інформацію про адресу, цільове призначення, балансоутримувача, користувача, вартість об'єкта комунальної власності та інші дані. Нещодавно калузькі активісти допомогли реалізувати цей досвід в Івано-Франківській міській раді²⁵.

²⁴ Офіційний веб-сайт Калуської міської ради Івано-Франківської області. Мапа комунального майна: <http://kalushcity.if.ua/communal-property>

²⁵ Офіційний веб-сайт Івано-Франківської міської ради. Карта комунального майна: <http://www.mvk.if.ua/kmmap>

Житлова політика

У житловій сфері оцінюється наявність онлайн-послуг у сфері житла, а також відкритість комісії з житлових питань. Найвищий бал отримав **Дрогобич** – 6 із 7. Проте аж 47 міських рад не виконали жодної рекомендації.

Позитивні тенденції	Що насторожує?
Порівняно з 2017 роком, втричі більше (всього 27) міських рад оприлюднили порядок надання житла громадянам, які потребують поліпшення житлових умов.	Більше 80% міст не публікують відомості про житлові приміщення у власності громади та не відкрили доступ до черги здійснення поточних і капітальних ремонтів житлових будинків. 63% міських рад не опублікували інформацію про способи і критерії розподілу житла .

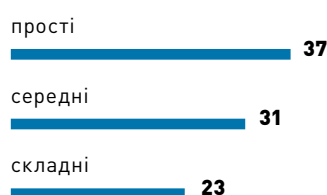
Найменший відсоток виконання рекомендацій (16%) саме у сфері житлової політики. Передусім більшість міських рад не дотримуються вимог закону про оприлюднення відкритих даних. Чому житлова сфера залишається настільки закритою вже два роки поспіль? Часто фахівці органів місцевого самоврядування посилаються на те, що у відомостях про житлові приміщення або в обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, уже роками не було ніяких змін, а тому публікувати їх немає сенсу. Варто зазначити, що оприлюднення переліку об'єктів комунальної власності та титульних списків на проведення капітального і поточного ремонту передбачено Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року №835. Інвентаризація житлових приміщень та інших об'єктів комунальної власності дасть краще розуміння, яка нерухомість перебуває у власності територіальної громади і як ефективніше нею управляти.

Прикладом належного обліку комунального майна, у тому числі житлових приміщень, є Реєстр земель та комунального майна м. Покровськ²⁶, розроблений Покровською міською радою Донецької області. На спеціалізованому порталі можна здійснювати пошук об'єктів нерухомості у власності громади, знайомитися з порядком та оголошеннями про проведення конкурсу на право оренди майна.

Які рекомендації виконати важче?

Серед усього масиву рекомендацій з підвищення прозорості є ті, що вимагають різного обсягу фінансових ресурсів, часу, креативності та навичок. Розуміючи це, ми поділили індикатори на три групи: прості, складні та середньої складності (Додаток).

Рисунок 6. Розподіл індикаторів за ступенем складності



Кількість індикаторів

²⁶ Реєстр земель та комунального майна м. Покровськ: <http://reestr.pokrovsk-rada.gov.ua/uk>

Ця градація також впливає на «популярність» індикаторів. Так, найбільш поширеним виявом прозорості серед міських рад є надання можливості направляти **електронні звернення**. У зв'язку зі змінами, внесеними у 2015 році до Закону України «Про звернення громадян», органи місцевого самоврядування зобов'язані розглядати заяви, пропозиції та скарги, що надходять з використанням мережі Інтернет. Незважаючи на те, що наявність каналу для онлайн-комунікації не є законодавчою вимогою, 88 міських рад пропонують такий сервіс.

Прикладом відкритої взаємодії міської ради з громадськістю є електронні звернення на сайті Калуської міської ради Івано-Франківської області²⁷. При поданні звернення заявник може обрати конкретного адресата – міського голову, іншого представника виконавчого органу або депутата міської ради. За вибором заявника тексти звернень та відповідей на них можуть оприлюднюватися на сайті ради або бути прихованими від загального перегляду.

Безперечно, виконання цієї рекомендації дозволяє економити ресурси міст на іншу діяльність. Однак втілення цього задуму в життя не вимагає надмірних зусиль. Це простий індикатор. Аналогічно, близько 80% міських рад розміщують на своїх сайтах анонси, оголошення та повідомлення, біографії міських голів, рішення про міські бюджети та звіти про їх виконання. Усі ці індикатори не потребують значних системних змін та/або витрат або стосуються оприлюднення вже існуючої інформації.

Зручний для користувачів календар заходів з можливістю пошуку за датою, періодом та ключовими словами розміщений на сайті Миколаївської міської ради²⁸. Альтернативне рішення про спрощення пошуку новин пропонує Запорізька міська рада²⁹. Усі новини поділені на групи: «Актуальне», «Головне», «Місто», «Влада», «Суспільство», «Освіта», «Спорт», «Здоров'я».

З іншого боку, 80 міських рад впровадили **громадські бюджети (бюджети участі)**, а 82 – використовують **відкритий метод розподілу місць у закладах дошкільної освіти**. Ці індикатори ми характеризуємо як «складні»: вони потребують значних системних змін та залучення громадськості.

Черкаси були одним із перших українських міст, які запровадили бюджет участі. На сьогодні існує безліч готових рішень, які спрощують впровадження громадських бюджетів. Для прикладу, це платформа бюджетів участі «Громадський проект»³⁰. Платформу використовують 35 міст Рейтингу³¹. Ще 32 міста зареєстровані в системі «Громадський бюджет»³².

Логічно, що складні індикатори переважають у топі проблемних. Так, найменш поширеними є випадки виконання рекомендацій з **впровадження електронних сервісів**. Це реєстрація до закладів загальної середньої та дошкільної освіти, постановка на облік осіб, які потребують поліпшення житлових умов, отримання послуг в установах соціальної допомоги та отримання дозволу на встановлення тимчасових споруд, терас тощо. Менше 10% міських рад користуються цими інструментами. Про що це свідчить? З одного боку, про можливий брак зацікавленості у впровадженні кращих практик використання інструментів е-демократії через низький попит, нестачу людських чи фінансових ресурсів і вмінь³³. З іншого боку, застаріле законодавство також не сприяє поширенню інструментів е-демократії. Типовою проблемою при впровадженні онлайн-сервісів є те, що законодавство часто вимагає подання документів особисто або в паперовому вигляді³⁴. Тому міським радам доводиться проявляти неабияку гнучкість та креативність при розробці цифрових інструментів.

²⁷ Офіційний веб-сайт Калуської міської ради Івано-Франківської області: http://kalushcity.if.ua/appeal/appeal_rada/384

²⁸ Офіційний веб-сайт Миколаївської міської ради: <https://mkrada.gov.ua/calendar/>

²⁹ Офіційний веб-сайт Запорізької міської ради: <https://zp.gov.ua/uk/articles/category/news/>

³⁰ Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. Громадський проект: <https://www.ibser.org.ua/gromadskyy-proekt>

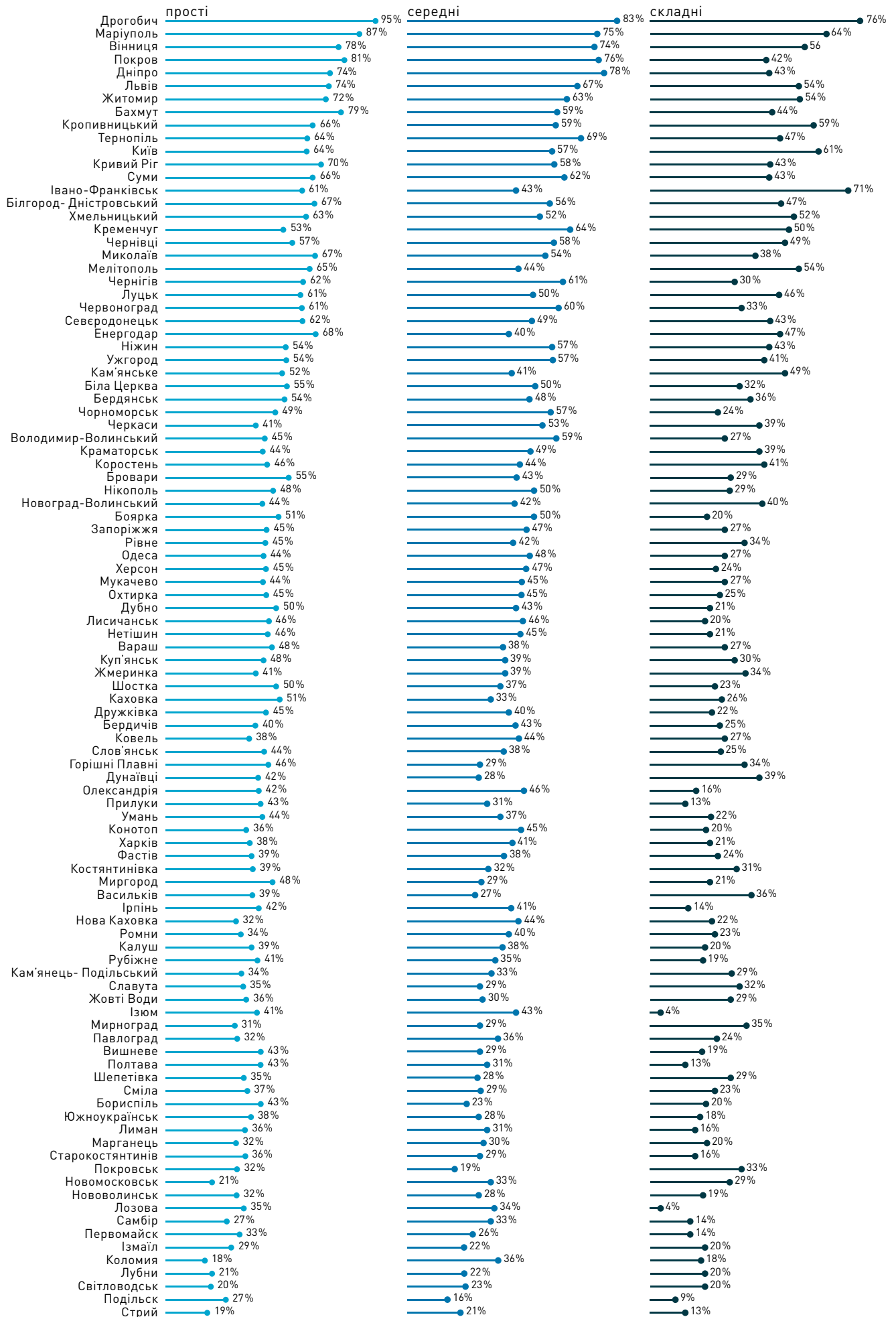
³¹ За даними Сервісу аналізу соціальних голосувань: <https://www.voting.in.ua/platforms/citizens-project-socialboost-ibser>

³² Система «Громадський бюджет»: <http://budget.e-dem.in.ua/#/>

³³ Програма EGAP. Аналітичні записки з ефективного е-урядування. Випуск 3: Е-демократія на місцевому рівні: стан розвитку: <http://bit.ly/2WT08qs>

³⁴ Програма EGAP. Аналітичні записки з ефективного е-урядування. Випуск 4: Розбудова нової архітектури е-сервісів в Україні: <http://bit.ly/2XCpmH3>

Рисунок 7. Виконання рекомендацій різного рівня складності у 2018 році.



Виконання рекомендацій за ступенем обов'язковості

Для того, щоб з'ясувати, наскільки проактивними є міські ради в просуванні прозорості, ми вирішили поділити індикатори на дві групи: ті, які є законодавчими вимогами, та ті, які можна охарактеризувати як належну практику. За замовчуванням індикатор віднесено до категорії належних практик, якщо законодавство не передбачає відповідних вимог.

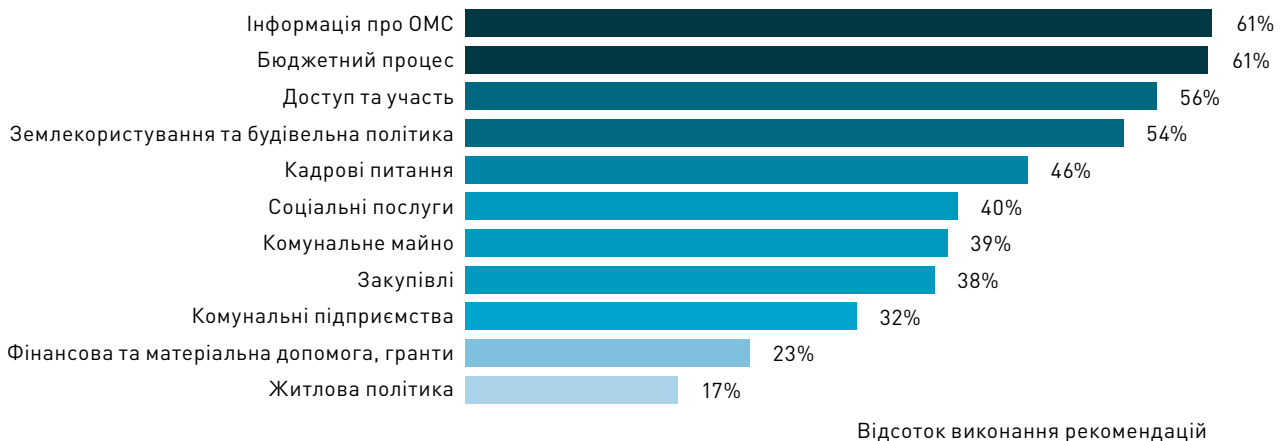
Більшість індикаторів методології (56%) є законодавчими вимогами (Таблиця 3). Більш детальний розподіл індикаторів за ступенем обов'язковості міститься в Додатку. Максимальна кількість балів, яку місто могло отримати за виконання законодавчих вимог, – 56. Проте в 2018 році найвищий бал сягнув 49 балів (Дрогобич), тобто міська рада – лідер в Україні в Рейтингу прозорості, на нашу думку, виконала 87% рекомендацій, які базуються на вимогах законодавства.

Таблиця 3. Кількість індикаторів, які є законодавчими вимогами та найкращими практиками, у кожній сфері

Сфера	Індикатори – законодавчі вимоги	Індикатори – найкращі практики
Інформація про роботу органів місцевого самоврядування	6	3
Доступ та участь	4	4
Закупівлі	3	4
Житлова політика	3	3
Бюджетний процес	4	3
Фінансова та матеріальна допомога, гранти	4	4
Соціальні послуги	2	2
Кадрові питання	2	3
Професійна етика та конфлікт інтересів	0	6
Землекористування та будівельна політика	8	1
Комунальні підприємства	8	2
Комунальне майно	7	
Освіта	0	5
Усього	51	40

Середній показник виконання обов'язкових вимог становить 44% (24,6 бала із 56). Тому міські ради важко визнати проактивними у виконанні навіть законодавчих норм. Нерідко інформація, яка має суспільний інтерес, не оприлюднюється на сайтах міських рад.

Рисунок 8. Виконання законодавчих вимог за сферами



Найбільш сумлінно міські ради виконували законодавчі вимоги з відкритості своєї роботи, бюджетного процесу, а також доступу й участі громадян в ухваленні рішень (від 61% до 56% виконаних вимог закону) (Рисунок 8). По-перше, такий результат може бути пов'язаний із тим, що це достатньо «видимі» сфери діяльності місцевих рад. Жителі міст у першу чергу цікавляться, хто представляє їхні інтереси і як організована робота ради. По-друге, у цих сферах небагато складних індикаторів. Для прикладу, оприлюднення рішень про бюджет, звітів про їх виконання, кошторис ради – це інформація, яка вже є в розпорядженні органів місцевого самоврядування, і все, що потрібно для виконання рекомендації, – оприлюднити ці відомості на сайті.

Найнижчий відсоток виконання вимог (від 32% до 17%) – у сферах житлової політики, фінансової, матеріальної допомоги і грантів, а також комунальних підприємств (Рисунок 8). Такий показник необов'язково свідчить про корупційність цих сфер. Хоча дослідження, проведене Координатором проектів ОБСЄ в Україні, демонструє, що поширені місцеві корупційні проблеми пов'язані саме із розподілом коштів та управлінням комунальним майном³⁵. На місцевому рівні пересічні жителі можуть усе рідше звертатися до органів самоврядування для ви-

рішення житлових питань. Серед причин – скорочення вільних житлових приміщень, нерозуміння механізму розподілу житла та загальна «стагнація» комунального житлового фонду³⁶. У фінансовій, матеріальній допомозі та грантах також зацікавлені лише одиниці – інституції громадянського суспільства або окремі громадяни, які звертаються за отриманням фінансування. Те саме стосується проблеми прозорості комунальних підприємств, яку ще й складно комунікувати або реалізувати через велику кількість комунальних підприємств. Така специфіка контактів громадян з органами місцевого самоврядування в цих сферах може пояснювати, чому місцева влада переважно ігнорує виконання закону.

Щодо рекомендацій – належних практик, то тут рівень виконання ще нижчий – у середньому 38% (16,77 бала із 44) (Рисунок 9). Натомість втілення таких практик, як регулярне оприлюднення планів роботи органів місцевого самоврядування, використання спеціального ресурсу (наприклад, DOZORRO) для моніторингу закупівель та онлайн-сервісів для надання муніципальних послуг, допомогло б містам знизити корупційні ризики, підвищити довіру громадян та збільшити доходи місцевих бюджетів.

³⁵ Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Сприйняття успішності проведення антикорупційної реформи в Україні: регіональний вимір. – Київ, 2018: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/375277?download=true>

³⁶ Ті Україна. Як зробити місцеву владу прозорою? Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України. – Київ, 2017: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatychnyy-zvit_prozorist.pdf

Рисунок 9. Втілення належних практик за сферами



Яким буде Рейтинг прозорості міст у 2019 році?

Ми очікуємо, що 2019 рік може стати переломним для більшості міських рад. Сподіваємося, що **наближення чергових місцевих виборів** стане для міст стимулом продемонструвати громадськості свою відкритість.

Ще одним приводом очікувати зрушень є приєднання українських міст до **Міжнародної хартії відкритих даних** – міжнародної ініціативи, яка заохочує впровадження принципів і найкращих практик оприлюднення відкритих даних. Раніше Хартію вже підписали Вінниця, Дніпро, Дрогобич, Львів та Чернівці. Наприкінці 2018 – на початку 2019 рр. підписантами стали ще Кропивницький, Тернопіль, Хмельницький та Івано-Франківськ³⁷. Головним принципом, який пропагує Хартія, є відкритість даних за замовчуванням: уся публічна інформація відкрита, за винятком випадків, визначених законодавством. Розпорядники мають проактивно відкривати нові набори даних³⁸. З огляду на це варто очікувати, що ці міста продовжуватимуть подавати приклад іншим органам місцевого самоврядування.

Проте цим політична воля міст до впровадження змін не обмежується. Низка органів місцевого самоврядування навіть ухвалили **офіційні рішення про покращення результатів міста в Рейтингу**. Наприклад, у березні 2019 року мукачівський міський голова видав розпорядження «Про покращення позиції міста Мукачєва в рейтингу прозорості міст України», яким доручено оприлюднити на сайті потрібну інформацію та створити нові можливості онлайн-послуг для містян. Схожі рішення також ухвалені в Боярці, Краматорську, Олександрії та інших містах. Залишилося стежити, як ці рішення вплинуть на рейтинги міст.

³⁷ Open Data Charter: <https://opendatacharter.net/adopted-by-countries-and-cities/>

³⁸ План приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних: <https://data.gov.ua/pages/plan-dii-z-pryiednannia-odc>

ЧОМУ ДЕЯКІ МІСТА СТАЮТЬ УСЕ БІЛЬШ ПРОЗОРИМИ, А ІНШІ ЗАЛИШАЮТЬСЯ ЗАКРИТИМИ: розвінчуємо міфи

Зниження показників за окремими індикаторами та пасивність деяких органів місцевого самоврядування свідчить, що прозорість ще не перетворилася на усталену практику публічного сектору. Навіть міські ради, які частково оприлюднювали відомості в 2017 році, схильні робити кроки назад. Як результат, це призвело до зниження їхніх позицій у Рейтингу. Чому так сталося? Які фактори впливають на те, чи впроваджуються заходи з прозорості в найбільших українських містах?

Ми проаналізували низку чинників, які можуть пояснювати успіхи та невдачі в просуванні в Рейтингу. Це чисельність населення, доходи міського бюджету, проактивна позиція та консультації з ТІ Україна, стать міського голови, політична активність мешканців, кількість засобів масової інформації, відсоток населення віком 65 років і старше, адміністративний статус населеного пункту та географічний регіон, у якому розташоване місто. Ми з'ясували, що лише деякі з цих факторів впливають на рівень прозорості. Нижче розглянемо їх детальніше.

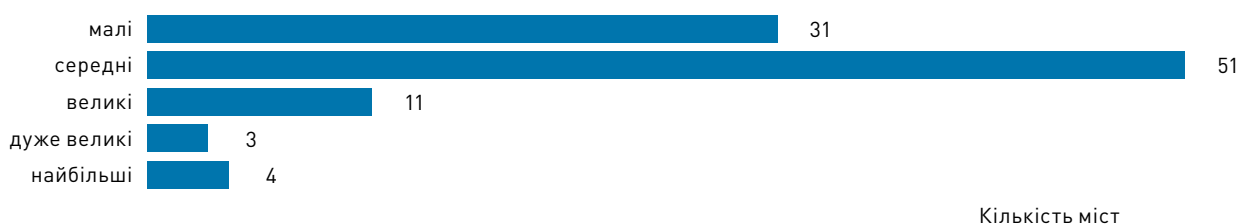
Міф 1. Великі міста мають більше можливостей для впровадження рекомендацій з підвищення прозорості.

Існує думка, що управлінські процеси у великих населених пунктах більш стандартизовані та перебувають під більшим контролем громадськості, громади володіють достатнім трудовим потенціалом та фінансовою спроможністю. А тому ці міста мають більше шансів посісти вищі сходинки Рейтингу.

Ми проаналізували, чи справді це так. У нашому Рейтингу міста поділені на п'ять груп залежно від кількості жителів³⁹:

- малі – до 49 999 мешканців;
- середні – від 50 000 до 249 999 мешканців;
- великі – від 250 000 до 499 999 мешканців;
- дуже великі – від 500 000 до 999 999 мешканців;
- найбільші – понад 1 млн мешканців.

Рисунок 10. Кількість міст у Рейтингу за чисельністю населення



Як з'ясувалося, розмір міста за чисельністю населення не впливає на можливість отримати вищі бали. Малі і великі міста мають однакові шанси на лідерство в Рейтингу прозорості.

Висновок: міф спростовано. Чисельність населення в місті не має прямого впливу на реалізацію принципу прозорості.

³⁹ Класифікація міст запозичена із Державних будівельних норм «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень ДБН 360-92**», затверджених наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992 року №44 (зі змінами), а також Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст».

Міф 2. Заможніші громади мають більше вільних коштів для втілення інновацій, а отже, значно більше шансів отримати вищі оцінки в Рейтингу.

Для аналізу впливу міського бюджету на прозорість міських рад ми зібрали дані про річне виконання бюджету міста за доходами⁴⁰. Статистичний аналіз дозволив з'ясувати, що чим більша сума доходів міського бюджету, тим вищі показники прозорості. Проте цей вплив незначний. При підвищенні доходів на 1% оцінка міста в Рейтингу в середньому зростає на 5,62. Як це можна пояснити? Очевидно, наявність додаткових фінансових ресурсів може допомогти міським радам розробляти дещо якісніші рішення, наприклад унікальний дизайн чи нові онлайн-сервіси.

Висновок: міф є перебільшенням. Твердження дещо переоцінює вплив обсягу доходів бюджету на показники прозорості.

Міф 3. Ініціативність та план дій міської влади мають вторинне значення.

Ми з'ясували, що насправді це не так. Міста, які співпрацювали із ТІ Україна при впровадженні рекомендацій, досягли більшого прогресу. Протягом 2018 року понад 30 міських рад звертали до аналітиків ТІ Україна для отримання консультацій та роз'яснень. Це мало разючий вплив на покращення прозорості. У середньому міські ради, які співпрацюють з ТІ Україна, можуть покращити свій показник прозорості на 18,38 бала. На перший погляд, це свідчить про те, що міста, які звертаються за роз'ясненнями, отримують краще розуміння методології і своїх подальших дій. Однак це свідчить ще про одну важливу відмінність. Співпраця з громадським сектором вказує на лідерство очільників цих міст та їхню готовність до впровадження змін.

Висновок: міф спростовано. Проактивна позиція міської влади та політична воля очільників міста є ключовими факторами, які впливають на прозорість міста.

Міф 4. Міста, які очолюють мери-жінки, є більш прозорими.

Міжнародні дослідження свідчать, що жінки у сфері публічного управління схильні до відкритості, співпраці та практичного погляду на політику⁴¹. Як це спостереження може впливати на муніципальну прозорість? Дослідники вже робили спроби проаналізувати гендерний вимір прозорості на місцевому рівні та виявили, що міста, у яких керівні посади в муніципалітетах обіймають жінки, демонструють вищий рівень прозорості⁴². ТІ Ірландія також підтверджує цей висновок. Місцеві ради з більшим відсотком жінок на керівних посадах отримали вищі показники за Національним індексом доброчесності⁴³.

За офіційними даними, в Україні близько третини посад голів сільських рад, обраних у 2015–2017 роках, обіймають жінки. Проте на рівні міст представництво жінок значно менше – лише 6% голів міст обласного значення та 10% голів міст районного значення є жінками⁴⁴.

Серед голів 100 найбільших міст України, які були об'єктом цього дослідження, лише 5 – жінки⁴⁵. Це очільниці таких міст: Білгород-Дністровський, Дунаївці, Марганець, Первомайськ та Прилуки. Наш аналіз виявив, що стать мера в Україні не впливає на показник прозорості міської влади, але наявних у нас даних недостатньо для статистичних узагальнень.

Висновок: міф не спростовано, але і не підтверджено. В українських реаліях недостатньо даних, щоб зробити однозначний і точний висновок.

⁴⁰ Дані з офіційних веб-сайтів міських рад. Доходи міського бюджету включають загальний обсяг надходжень до бюджету міста згідно зі звітом про виконання міського бюджету за рік, у тому числі податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти.

⁴¹ Childs, S. 2004. A Feminised Style of Politics? Women MPs in the House of Commons. *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(1), pp.3-19.

⁴² Tejedo-Romero, F. and de Araujo, J. 2018. Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data. *Administration & Society* 2018, Vol. 50(4), pp. 527-554

⁴³ Transparency International Ireland. 2018. National Integrity Index 2018: Local Authorities: https://transparency.ie/sites/default/files/18.05.14_nii_report_vf.3_web.pdf

⁴⁴ Програма розвитку ООН в Україні. 2018. Корупція очима жінок і чоловіків: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/ETI/Gender_corruption_report%20UA.pdf

⁴⁵ Дані з сайту Центральної виборчої комісії: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/pvm003pt001f01=100pt00_t001f01=100.html

Міф 5. У містах з великим відсотком старшого населення нижчий попит на користування веб-сайтом для отримання інформації, а тому в місцевої влади нижча мотивація оприлюднювати інформацію та надавати послуги онлайн.

У 100 найбільших містах України від 6% до 37% населення – люди віком 65 років і старше. Найвищий відсоток осіб похилого віку – у невеликих містах (з чисельністю населення до 50 тисяч мешканців) на сході України. Найнижчий – в обласних центрах та невеликих містах переважно західної частини України, де відносно високий рівень середньої заробітної плати.

За даними Інтернет Асоціації України⁴⁶, мешканці віком від 65 років є найменш активною Інтернет-аудиторією в країні. Лише 6% представників цієї вікової категорії користуються Інтернетом регулярно. Це наштовхує на думку, що в містах, де проживає багато осіб старшого віку, попит на електронні сервіси та оприлюднення інформації онлайн є нижчим. Як результат, така пасивність аудиторії здатна знижувати інтерес місцевої влади впроваджувати нові технології і наповнювати веб-сайти міських рад. І навпаки, міста, у яких проживає багато молоді, більш схильні до впровадження онлайн-послуг.

Ми з'ясували, що кількість осіб старшого віку не впливає на прозорість муніципальної влади. Міста, які можна умовно назвати «молодіжними», мають такі ж шанси на лідерство в Рейтингу, як і населені пункти з населенням старшого віку.

Висновок: міф спростовано. Висока частка мешканців старшого віку, а відтак – низька зацікавленість частини населення в користуванні Інтернет-ресурсами та сервісами не є бар'єром для органів місцевого самоврядування, які бажають ставати більш прозорими.

Міф 6. Міста – обласні центри є більш прозорими, ніж міста, які не мають такого статусу.

У містах – адміністративних центрах областей концентруються органи влади, події і політичні активності мешканців. До них прикута особлива увага інших міст-конкурентів.

У нашому Рейтингу 22 міста є адміністративними центрами областей. З них 6 міст у списку

топ-10 за підсумковим балом. Проте два міста – Харків та Полтава – опинилися у другій половині Рейтингу (Таблиця 4). За допомогою статистичного аналізу ми з'ясували, що статус обласного центру не впливає на рівень прозорості.

Таблиця 4. Бали та рейтинг прозорості міст – обласних центрів

Місто	Бал	Місце в Рейтингу
Вінниця	70.29	3
Дніпро	66.6	5
Львів	65.7	6
Житомир	63.85	7
Кропивницький	61.5	9
Тернопіль	60.7	10
Київ	60.5	11
Суми	58.2	13
Івано-Франківськ	57.75	14
Хмельницький	56.2	16
Чернівці	54.95	18
Миколаїв	54.56	19
Чернігів	52.9	21
Луцьк	52.82	22
Ужгород	51.7	27
Черкаси	44.66	32
Запоріжжя	40.76	40
Одеса	40.7	42
Рівне	40.7	41
Херсон	39.7	43
Харків	34.5	64
Полтава	30.3	81

Висновок: міф спростовано. Чи це обласний центр, чи районний, чи місто, яке не є адміністративним центром, усі вони можуть бути однаково прозорими.

Отже, ми з'ясували, що з усіх проаналізованих факторів лише два мають вагомий вплив на різницю в показниках прозорості міст – доходи міста і, що найважливіше, політична воля і проактивна позиція міської влади.

⁴⁶ Factum Group Ukraine. Проникновение интернета в Украине: https://inau.ua/sites/default/files/file/1903/dani_ustanovchyh_doslidzhen_za_1-y_kvartal_2019_0.pdf

ЗАМІСТЬ ВИСНОВКУ: «зради» і «перемоги» муніципальної прозорості

«Зради»

За підсумками двох років вимірювання прозорості міських рад можна зробити висновок про загалом позитивну динаміку. Проте існують і виклики, які потребують особливої уваги як тих, хто ухвалює владні рішення, так і громадських активістів.

1. **Середній рівень прозорості міських рад залишається доволі низьким.** Початковий рівень прозорості міст у країнах, які застосовували схожу методологію (Канада, Іспанія, Словаччина), перевищував 40%. В Україні він становив менше 30%. Лише зараз цей показник сягнув 40%, проте більшість міст залишається в групі «переважно непрозорі».
2. **Міські ради схильні ігнорувати вимоги закону про оприлюднення інформації.** Середній показник виконання рекомендацій, які є вимогами закону, становив 44%. Це насторожує. Значна частина рекомендацій, на яких побудована наша методологія, заснована на законодавчих вимогах. Якби всі ради виконали ці вимоги, найнижчий очікуваний бал міг би становити 56. Натомість у 2017 році цей показник сягнув 6, а у 2018 році – 17 балів.
3. **На місцевому рівні часто бракує лідерства та стратегії для впровадження змін.** У середньому лише 38% рекомендацій, які є найкращими практиками, втілені міськими радами. Це перш за все свідчить про брак волі до змін, оскільки, як ми з'ясували, розмір міста чи адміністративний статус не впливають на показник прозорості міста.

«Перемоги»

1. **Конкуренція між містами зростає.** Це означає, що Рейтинг як спосіб заохотити міста до конструктивного змагання працює. Змагаються між собою не лише обласні центри, а й

4. **Містам притаманний формальний підхід до втілення прозорості.** Здебільшого прозорість для місцевих чиновників співзвучна із поняттями «звітування» та «розміщення інформації на сайті». Невелика кількість органів місцевого самоврядування вивчають запити громади на ті чи інші послуги або дані й розробляють доступні веб-сайти. Тому людиноцентричний підхід поки важко назвати пріоритетним у роботі міських рад.
5. **Міські ради не завжди використовують можливості, які існують.** Для прикладу, за ініціативою Міністерства фінансів України на порталі Open Budget⁴⁷ з листопада 2018 році публікується інформація про всі місцеві бюджети. Портал дає можливість відстежувати, як формується бюджет і куди спрямовуються кошти. Це готова візуалізація, посилення на яку можна розмістити на сайті ради і в такий спосіб надати громадянам можливість контролювати використання бюджетних коштів. Проте лише 41 міська рада оприлюднювала дані про пооб'єктний розподіл видатків у 2018 році.

малі містечка і сусідні громади. Усі міста підвищили показник прозорості в середньому на 12 балів, за винятком Нової Каховки та Подільська, які не показали позитивної динаміки. 41 міська рада отримала хорошу звістку в 2018 році: їхня позиція в Рейтингу підвищилася.

⁴⁷ Портал «Open Budget»: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26400100000>

2. **Проактивна позиція міських рад допомагає швидше й ефективніше впроваджувати зміни.** Міські ради, які зверталися за роз'ясненнями до ТІ Україна, якщо в них виникали питання, досягли більшого прогресу у втіленні рекомендацій. Найважливіше те, що така співпраця свідчить і про лідерство та бажання змінюватися в очільників цих міст.
3. **Зменшується кількість міст, які належать до групи «непрозорих».** У 2017 році 17 міст, тобто майже кожне п'яте місто, належали до цієї категорії. У 2018 році таких міст залишилося лише два.
4. **Міста активно впроваджують електронні послуги.** Методологія Рейтингу прозорості включає 7 індикаторів, що передбачають запровадження електронних сервісів. Їх виконання дозволяє містянам отримувати більше послуг онлайн: подавати звернення,

ставати на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, подавати заяви до закладів освіти, установ соціальної допомоги та відстежувати їх статус, а також контролювати законність аукціонів. Це дозволяє усунути контакт із бюрократією, зробити ухвалення рішень більш прозорим та зрозумілим. Понад 80 міст запровадили електронні звернення та онлайн-реєстрацію і відстеження заяв на отримання місця в дитячих садках та школах.

5. **Поширюється практика залучення громадськості до ухвалення рішень.** Через бюджетні участі, забезпечення безперешкодної участі громадян у засіданнях колегіальних органів, роботі наглядових рад комунальних підприємств, бюджетні слухання на місцях з'являється розуміння, що залучення громади до вироблення та імплементації політик дає шанс на довіру і більш якісні рішення.

Ключові рекомендації

1. Вивчати та втілювати найкращі практики впровадження прозорості. Рейтинг прозорості може бути корисним джерелом пошуку таких практик та надихати на власні рішення.
2. Користуватися готовими інструментами, якщо розробити унікальне рішення неможливо. Таких інструментів безліч: від бюджетів участі до моніторингу процесу закупівель.
3. Регламентувати процедури. Відома формула: корупція = монополія + дискреція – підзвітність⁴⁸. Тому не зайвим буде ухвалити бюджетний регламент, оприлюднити правила прийому до дошкільних навчальних закладів, способи і критерії розподілу житла чи інші рішення, які зведуть свободу розсуду до розумного мінімуму.
4. Пристосувати веб-сайти та онлайн-сервіси до потреб кінцевих споживачів – мешканців громади. Для цього слід регулярно вивчати питання, які порушуються в запитах, проводити опитування відвідувачів сайту міста чи порталу відкритих даних.

5. Звернути особливу увагу на прозорість бюджетного процесу та фінансів. Інформація про пооб'єктний розподіл видатків, звітність комунальних підприємств, закупівлі, вільні земельні ділянки тощо повинна бути оприлюднена на сайті міської ради, навіть якщо закон цього не вимагає. Саме на ці дані в першу чергу звертає увагу інвестор, обираючи, в економіку якого міста інвестувати, та кредитор, вирішуючи, чи надати позику місту.
6. Співпрацювати з громадським сектором у разі потреби в отриманні роз'яснень чи прикладів втілення тієї чи іншої ініціативи. Інклюзивність приводить до якісніших рішень.

⁴⁸ Klitgaard, R. et al. 2000. Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention. California: Institute for Contemporary Studies: <http://documents.worldbank.org/curated/en/709171468743399124/Corrupt-cities-a-practical-guide-to-cure-and-prevention>

ДОДАТОК

Класифікація індикаторів Методології рейтингування прозорості міст за складністю та обов'язковістю виконання відповідно до закону

Номер індикатора	Опис індикатора	Складність індикатора	Обов'язковість індикатора
Інформація про роботу органу місцевого самоврядування			
A16001	Чи оприлюднюються на офіційному веб-сайті протоколи засідань координаційного органу міської ради, якщо такий створений (президії, колегії, погоджувальної ради, депутатського дня, зборів, заслуховувань проектів тощо або іншого органу ради консультативно-дорадчого характеру)?	простий	практика
A16002	Чи оприлюднюється інформація про детальний робочий план міського голови та виконавчих органів міської ради (виконавчого комітету, виконавчих органів тощо) на тиждень/день?	простий	практика
A16003	Чи розміщуються на веб-сайті оголошення, анонси, повідомлення від ради, виконкому, виконавчих органів, а також комунальних підприємств, установ та організацій?	простий	закон
A16004	Чи можливо на веб-сайті ознайомитися з оголошеннями, анонсами, повідомленнями від ради, виконкому, комунальних підприємств, установ та організацій за останні 2 роки?	середній	закон
A16005	Чи зберігаються в архіві на офіційному веб-сайті протоколи пленарних засідань сесії ради щонайменше за 2 роки?	середній	закон
A16006	Чи оприлюднюються проекти рішень за 20 робочих днів до їх розгляду на засіданні виконавчого комітету?	складний	закон
A16007	Чи доступний на офіційному веб-сайті архів протоколів комісій за останні 2 роки?	середній	закон
A16008	Чи доступні на офіційному веб-сайті місцевої ради інформація та контактні дані депутатів: а) стаціонарний робочий телефон; б) особистий мобільний телефон (або замість телефону – посилання на сторінку в соціальній мережі); в) електронна пошта; г) адреса приймальні (або замість звичайної адреси – Інтернет-приймальні); г) ПІБ помічників?	простий	закон
A16009	Чи зберігаються в архіві на офіційному веб-сайті протоколи виконавчого комітету щонайменше за 2 роки?	середній	практика
Доступ та участь			
A16011	Чи може громадськість бути присутньою на засіданнях депутатських комісій ради без дозволу депутатів?	простий	закон

A16012	Чи може громадськість бути присутньою на засіданнях координаційного органу міської ради, якщо такий створений (президія, колегія, погоджувальна рада тощо або інший орган ради консультативно-дорадчого характеру) без дозволу депутатів?	простий	практика
A16013	Наскільки активно мешканці міста користуються офіційним веб-сайтом (порталом)? Якщо веб-сайтів кілька (міськрада, виконком, голова, КП тощо) – вимірюються сукупні дані всіх сайтів.	складний	практика
A16014	Чи оприлюднено на веб-сайті інформацію про бюджет участі (громадський, партисипативний бюджет тощо)?	складний	практика
A16015	Чи оприлюднюються проекти рішень ради за 20 робочих днів до розгляду на пленарному засіданні?	середній	закон
A16016	Чи затверджено та оприлюднено Перелік наборів відкритих даних для оприлюднення міською радою, виконавчими органами, комунальними установами та підприємствами?	середній	закон
A16017	Чи оприлюднюється повний порядок денний сесій з переліком усіх назв проектів рішень, які планується розглянути, за 10 днів до проведення першого пленарного засідання чергової сесії ради?	середній	закон
A16018	Чи можна відправити електронне звернення (звернення громадянина, інформаційний запит або інший лист) до ради?	простий	практика
Закупівлі			
A16021	Чи використовується спеціальний публічний сервіс або інший офіційний Інтернет-ресурс з питань закупівель, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями, а також відповідями на них та вжитими заходами (наприклад, www.dozorro.org)?	середній	практика
A16022	Чи було розроблено та ухвалено регламент або інший нормативний документ про здійснення допорогових торгів для всіх виконавчих органів, структурних підрозділів та підпорядкованих комунальних підприємств, установ та організацій?	складний	практика
A16023	Чи доступна інформація про всі закупівлі, здійснені підпорядкованими комунальними органами, установами та підприємствами на суму до 50 тис. грн (ЄДРПОУ замовника, назва замовника, ЄДРПОУ постачальника, назва постачальника, предмет закупівлі, сума договору)?	середній	закон
A16024	Чи було ухвалено на місцевому рівні нормативний документ про необхідність використання публічного сервісу для оперативного реагування на скарги, пропозиції, звернення та необхідність надання відповідей на них (наприклад, www.dozorro.org)?	складний	практика
A16025	Чи доступна на офіційному порталі інформація про актуальні закупівлі всього міста (ради, виконавчих органів, структурних підрозділів, комунальних підприємств, установ та організацій)?	простий	закон
A16026	Чи розміщений на офіційному веб-сайті перелік (структура) всіх виконавчих органів, комунальних установ, підприємств та організацій, які підпорядковані міській раді та здійснюють закупівлі в машинозчитуваному форматі?	простий	закон

A16027	Чи доступна на офіційному веб-сайті узагальнена інформація про результати закупівель за попередні 3 роки: а) конкурентні/неконкурентні; б) допорогові/надпорогові; в) кількість та сума контрактів; г) топ-закупівельники/переможці?	середній	практика
Житлова політика			
A16031	Чи існує система електронної реєстрації заяв на житло та онлайн-черга, яка дозволяє заявникам відстежувати їхній статус?	складний	практика
A16032	Чи доступні на офіційному або іншому веб-сайті відомості про житлові приміщення у власності громади, чи оновлюються вони не рідше одного разу на 6 місяців? Під відомостями розуміється: а) загальна кількість житлових приміщень; б) кількість орендованих житлових приміщень; в) кількість вільних житлових приміщень; г) кількість кімнат у гуртожитках.	середній	закон
A16033	Чи доступна на офіційному веб-сайті інформація про способи та критерії розподілу житла?	простий	закон
A16034	Чи доступні на офіційному або спеціальному веб-сайті повідомлення (анонси) про майбутні засідання громадської комісії з житлових питань?	простий	практика
A16035	Чи наявна в онлайн-доступі черга здійснення капітального та поточного ремонтів житлових будинків*? * Під житловими будинками маються на увазі всі житлові будинки в громаді, у тому числі ОСББ, кооперативи, багатопверхівки, індивідуальні житлові будинки, житлові гуртожитки тощо.	складний	закон
A16036	Чи доступні на офіційному або спеціальному веб-сайті протоколи засідань громадської комісії з житлових питань?	простий	практика
Бюджетний процес			
A16041	Чи оприлюднено інформацію про розподіл видатків бюджету пооб'єктно?	складний	практика
A16042	Чи оприлюднюються зміни до бюджету на офіційному веб-сайті за 20 робочих днів, щоб дозволити громадськості вносити пропозиції тощо?	середній	закон
A16043	Чи доступні звіти про виконання бюджету за 2 минулі роки?	простий	закон
A16044	Чи доступний на офіційному веб-сайті поточний кошторис утримання міської ради та її органів (частина бюджету, яка витрачається на «державне управління»)?	простий	закон
A16045	Чи доступні на офіційному веб-сайті бюджети за 3 останні роки?	простий	закон
A16046	Чи відбуваються бюджетні слухання та залучаються до них різні соціально-демографічні групи, як то жінки, особи з інвалідністю, пенсіонери тощо?	середній	практика

A16047	Чи ухвалено бюджетний регламент або інший спеціальний документ про особливості порядку розгляду, ухвалення змін до бюджету та участі громадськості в бюджетному процесі?	складний	практика
Фінансова та матеріальна допомога, гранти			
A16051	Чи проводяться конкурси з розподілу коштів між інституціями громадянського суспільства?	середній	практика
A16052	Чи доступні на офіційному веб-сайті правила врегулювання потенційних конфліктів інтересів між учасниками конкурсів з виділення фінансування та членами органів, які ухвалюють рішення і притому не є службовцями органів місцевого самоврядування?	середній	практика
A16053	Чи може громадськість бути присутньою на засіданнях з обговорення надання фінансування фізичним або юридичним особам?	середній	практика
A16054	Чи доступні на офіційному веб-сайті рішення про надання фінансування?	простий	закон
A16055	Чи доступні на веб-сайті рішення, протоколи або документи про відмову в наданні фінансування?	простий	закон
A16056	Чи оприлюднений перелік безуспішних претендентів або проектів на отримання фінансування (пропозиції про спільні з мерією заходи, прохання про матеріальну допомогу, проекти та пропозиції ініціативних груп тощо)?	простий	практика
A16057	Чи доступна на офіційному або спеціалізованому веб-сайті інформація про оцінку (моніторинг) окремих проектів/заходів тощо, на які було надано фінансову підтримку по кожному з виконавчих органів?	простий	закон
A16058	Чи зберігається на офіційному веб-сайті архів рішень про надання/відмову у виділенні фінансової підтримки щонайменше за попередні 2 роки?	середній	закон
Соціальні послуги			
A16061	Чи є на офіційному або спеціальному веб-сайті перелік міських установ соціальної допомоги (центри реабілітації, соціального обслуговування та одиноких громадян, соціальна допомога вдома тощо) та види допомоги чи послуг, які вони надають, а також перелік тих, хто може звернутися по допомогу, у т. ч. прями посилання на їхні Інтернет-сайти або інші контактні дані?	простий	закон
A16062	Чи є на офіційному або спеціальному веб-сайті можливість подати онлайн-заяву на отримання місця або послуги в міських установах соціальної допомоги (центри реабілітації, соціального обслуговування та одиноких громадян, соціальна допомога вдома тощо) та відслідкувати заяву? Чи доступна на офіційному або спеціальному веб-сайті інформація про вакансії в кожній установі соціального захисту?	складний	практика
A16063	Чи доступна на офіційному або спеціальному веб-сайті інформація про вакансії в кожній установі соціального захисту? Чи не містять оголошення дискримінацію за статтю, віком чи інвалідністю?	простий	закон

A16064	Чи доступна на офіційному або спеціальному веб-сайті інформація про те, яка цільова аудиторія (з розбивкою за статтю, соціально-демографічною групою або віком) користувалася соціальними установами та якими послугами?	середній	практика
Кадрові питання			
A16071	Чи доступні на веб-сайті оголошення про процедури відбору претендентів до виконавчих органів, у т. ч. опис вакантної посади та дата оприлюднення інформації про вакантні посади? Чи не містить інформація про вакансію дискримінаційних обмежень (за статтю, віком чи інвалідністю)?	простий	закон
A16072	Чи доступні на веб-сайті протоколи процедур відбору претендентів у виконавчі органи, у т. ч. імена, прізвища та посади членів конкурсної комісії? Чи забезпечено гендерно врівноважене представництво жінок та чоловіків у конкурсній комісії (30/70)?	простий	практика
A16073	Чи доступні на веб-сайті підсумкові оцінки конкурсної комісії, протоколи та рейтинги відібраних та невідібраних претендентів за 2 роки?	простий	закон
A16074	Чи доступна на веб-сайті біографія мера (у т. ч. інформація про освіту, роботу тощо)?	простий	практика
A16075	Чи доступна в біографії мера або оприлюднена в інший спосіб на офіційному веб-сайті інформація про зв'язки мера з комерційними і некомерційними організаціями перед вступом на посаду?	середній	практика
Професійна етика та конфлікт інтересів			
A16081	Чи ухвалено Кодекс депутатської етики або інший документ на рівні міста? Чи містить документ принципи недискримінації та гендерної рівності?	складний	практика
A16082	Чи ухвалено Кодекс етики службовців, співробітників комунальних підприємств, установ та організацій, а також товариств, заснованих громадою або в яких частка громади становить 50% і більше, а також організацій, які частково фінансуються громадою, або інший документ на рівні міста? Чи містить документ принципи недискримінації та гендерної рівності?	складний	практика
A16083	Чи існує спеціальний інструмент для повідомлення про неетичну поведінку, дискримінацію (гендерну або іншу) або конфлікт інтересів службовців, а також співробітників комунальних підприємств, установ та організацій, а також товариств, заснованих громадою або в яких частка громади становить 50% і більше, а також організацій, які частково фінансуються громадою (гаряча лінія, електронна форма, спеціальний уповноважений представник/ця тощо) службовців або депутатів? Якщо так, то який це інструмент або процедура в регламенті, статуті або іншому документі ради?	складний	практика
A16084	Чи оприлюднено відомості про результати розгляду повідомлень від викривачів про конфлікт інтересів чи неетичну поведінку службовців або депутатів та чи можна ознайомитися з реагуванням та вжитими заходами (комісією, виконкомом, спеціальним органом тощо)?	складний	практика

A16085	Чи вказана на офіційному веб-сайті політична належність депутатів: а) партія, від якої було обрано депутата/ку (суб'єкт висування); б) партійність депутата/ки; в) членство у фракції?	середній	практика
A16086	Чи ухвалено спеціальний документ, який створює механізми та регулює порядок виявлення, урегулювання та запобігання конфлікту інтересів?	складний	практика
Землекористування та будівельна політика			
A16091	Чи оприлюднено на офіційному або спеціалізованому веб-сайті перелік незадіяних земельних ділянок, а також пропозицій для інвесторів тощо?	середній	закон
A16092	Чи оприлюднено на офіційному або спеціалізованому веб-сайті документи (форми, зразки, заяви, інструкції тощо), які необхідно подати, щоб оформити оренду земельної ділянки, здійснити приватизацію чи будь-яку іншу операцію?	простий	закон
A16093	Чи доступні на офіційному веб-сайті плани зонування?	середній	закон
A16095	Чи існує система електронної реєстрації дозволів на встановлення тимчасових споруд, МАФів, терас тощо?	складний	практика
A16096	Чи оприлюднена на офіційному або іншому спеціальному веб-сайті ради інформація про ставки по платі за землю та дані про встановлені радою пільги по сплаті земельного податку за поточний період?	простий	закон
A16097	Чи публікується точний перелік та назви проектів рішень із земельних питань у порядку денному засідання ради (чи навпаки – усе обмежується словами «земельні питання»)?	простий	закон
A16098	Чи проводяться публічні конкурси (аукціони) на відчуження земельних ділянок власності громади?	складний	закон
A16099	Чи оприлюднюються детальні плани територій?	середній	закон
A16100	Чи оприлюднено генеральний план?	середній	закон
Комунальні підприємства			
A16101	Чи оприлюднені фінансові звіти (балансовий звіт, звіт про збитки та прибутки (звіт про фінансові результати), звіт про рух коштів, звіт про використання коштів, внесених до статутних капіталів підприємств) комунальних підприємств та товариств, у яких 50% та більше належать міській раді?	простий	закон
A16102	Чи оприлюднено на офіційному або іншому спеціальному веб-сайті ради перелік усіх комунальних підприємств та товариств, у яких 50% та більше належать громаді, які знаходяться в розпорядженні ОМС із зазначенням %, який належить громаді, а також відомості про них – адреса, телефон, електронна пошта, інформація про послуги, які вони надають, та роботи, які здійснюють?	простий	закон
A16103	Чи зареєстровані комунальні підприємства на spending.gov.ua ?	простий	закон
A16104	Чи оприлюднено на веб-сайтах ОМС або КП біографії керівників комунальних підприємств та товариств, у яких 50% та більше належать громаді?	простий	закон

A16105	Чи є місцеві депутати та представники громадськості членами наглядових рад комунальних підприємств та товариств, у яких 50% та більше належать громаді?	середній	практика
A16106	Чи оприлюднено структуру, принципи формування і розмір винагороди адміністрації (головного офісу) підприємства та членів наглядової ради?	середній	закон
A16107	Чи оприлюднено річні звіти наглядової ради та адміністрації підприємства?	простий	закон
A16108	Чи проводиться зовнішній незалежний аудит консолідованої фінансової звітності комунальних підприємств (або господарських товариств, де частка міської ради перевищує 50%)?	складний	практика
A16109	Чи оприлюднено звіт за результатами зовнішнього незалежного аудиту консолідованої фінансової звітності хоча б одного комунального підприємства (або господарського товариства, де частка міської ради перевищує 50%)?	складний	закон
A16110	Чи оприлюднено інформацію про тарифи та порядок їх формування на послуги, які надаються підприємствами, товари, які продаються, та роботи, які виконуються?	простий	закон
Комунальне майно			
A16111	Чи використовувала міська рада, підпорядковані комунальні установи та організації систему електронних аукціонів для продажу або оренди майна?	складний	закон
A16112	Чи оприлюднено на офіційному веб-сайті адресу, телефон, електронну пошту, ПІБ керівника та структуру органу, який займається обліком, орендою, продажем та іншими операціями з комунальним майном?	простий	закон
A16113	Чи на офіційному веб-сайті доступна інформація про актуальні результати та протоколи продажу або оренди майна громади?	простий	закон
A16114	Чи доступний на офіційному веб-сайті архів за останні 3 роки, а також протоколи про результати відкритих процесів продажу або оренди майна громади?	середній	закон
A16115	Чи доступний на офіційному веб-сайті перелік усіх об'єктів та приміщень комунальної власності?	середній	закон
A16116	Чи доступний на офіційному веб-сайті перелік майна (об'єктів та приміщень), що може бути передано в оренду або іншу форму користування?	середній	закон
A16117	Чи доступний на офіційному веб-сайті перелік майна (об'єктів, приміщень), що було передано в оренду чи інше право користування (з даними про умови передачі об'єктів)?	середній	закон
Освіта			
A16121	Чи використовується форма відкритого розподілу місць (відкрита черга, реєстрація, лотерея, випадковий вибір тощо) як основний метод розподілу місць у дитячих дошкільних закладах?	складний	практика
A16122	Чи доступні на офіційному або спеціалізованому веб-сайті правила прийому дітей до дитячих дошкільних закладів?	простий	практика

A16123	Чи існує на офіційному або спеціальному веб-сайті можливість подати онлайн-заяву на отримання місця в закладах освіти (дитсадках, школах тощо)?	складний	практика
A16124	Чи існує на офіційному або спеціалізованому веб-сайті система електронного відстеження заяв в установах освіти або інший інструмент, що дозволяє заявникам відстежувати їхній статус та перевіряти списки очікування онлайн?	складний	практика
A16125	Чи існує на офіційному або спеціальному веб-сайті інформація про місце розташування закладів позашкільної освіти, музичних та художніх шкіл, графік роботи та види пропонуваніх гуртків, секцій тощо, а також можливості зареєструвати дитину?	середній	практика

Програма Transparent Cities/Прозорі міста

Трансперенсі Інтернешнл Україна
м. Київ, вул. Січових Стрільців, 37-41,
(5 поверх), 04053
+38-044-360-52-42
www.ti-ukraine.org