

МІЖ БЕЗПЕКОЮ ТА ПРОЗОРИСТЮ

ДОСЛІДЖЕННЯ РОБОТИ
МІСЬКИХ РАД ПІД ЧАС ВІЙНИ



Трансперенсі Інтернешнл Україна – акредитований представник глобального руху Transparency International, що комплексно підходить до розробки та впровадження змін для зниження рівня корупції. ТІ Україна започаткувала програму **«Transparent cities/Прозорі міста»** у 2017 році. Її мета – подолати корупцію на місцевому рівні та запровадити належні практики прозорості та підзвітності.

Програма щорічно формує Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України. За п'ять років середній показник прозорості міст підвищився на 62,2%. У рамках програми також формується Рейтинг підзвітності 50 українських міст, який показує фактичний стан підзвітності органів місцевої влади. Середній показник підзвітності міст за підсумками 2021 року становить 16,5 бала. За результатами рейтингування експерти програми надають рекомендації та консультують міські ради щодо впровадження кращих практик прозорості та підзвітності місцевої влади. Дослідження прозорості та підзвітності є взаємодоповнюваними та демонструють комплексний рівень відкритості органів місцевого самоврядування.

У 2020 році створена онлайн-платформа «Transparent cities/Прозорі міста», головна ціль якої – сприяння ефективному діалогу між владою та громадою.

ti-ukraine.org
transparentcities.in.ua

Дослідження «Між безпекою та прозорістю: дослідження роботи міських рад під час війни»

Керівниця програми: Олена Огороднік

Команда дослідження: Богдан Балюк, Вікторія Онищенко

Літературна редакторка: Мар'яна Добоні

Дизайн: Олена Зенченко

© 2023 Transparent Cities Ukraine. All rights reserved

© 2023 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Дослідження проведено в межах проєкту «Transparent Cities: електронна платформа взаємодії громадян та місцевої влади для забезпечення підзвітності та належного врядування», який реалізується за фінансової підтримки представництва Європейського Союзу в Україні. Його зміст є виключною відповідальністю ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.



МІЖ БЕЗПЕКОЮ ТА ПРОЗОРИСТЮ:

ДОСЛІДЖЕННЯ РОБОТИ МІСЬКИХ РАД ПІД ЧАС ВІЙНИ

Війна уразила всі українські міста й містечка. Повномасштабна російська агресія відбирає життя, калічить долі, завдає шкоди інфраструктурі, культурі й, звісно ж, місцевому самоврядуванню. Це великий виклик. Влада на місцях в її сучасному децентралізованому вигляді ще не стикалася з проблемами, які зараз постали перед Україною.

Програма «Transparent cities/Прозорі міста» (Transparency International Ukraine) оцінювала прозорість і підзвітність щорічно з 2017 року. Проте війна змінила все, і наша програма – не виняток. Змінився контекст сприйняття всіх перемог, змінилися пріоритети та виклики. Уперше від початку роботи команда використала концептуально інший підхід.

Цьогоріч ми провели адаптоване дослідження прозорості українських міст в умовах війни. Зараз наші тиллові міста намагаються балансувати між прозорістю та безпекою, а окуповані й прифронтові – виживають. Тож у 2022 році команда оцінювала лише 70 міст зі звичних 100 і робила це за оновленими критеріями. Замість балів і місць – тепер статус міста і рівень виконання індикаторів.

Ми переконані, що продовжувати аналізувати міста важливо, адже прозорість – це невіддільна частина демократичного врядування та економічної стабільності. Водночас цього-річне дослідження є не тільки підтвердженням наявного статусу міст, а й детектором непропрацьованих зон. Команда, серед інших завдань, також поставила за мету виявити загальні тенденції й порадити місцевій владі шляхи вдосконалення.

27 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Це закріпило беззаперечну потребу продовжувати розпочаті реформи та сприяти утвердженню принципів належного врядування на місцях і боротьбі з корупцією. Щоб Україна наблизилася до членства в ЄС, варто відповідати європейським стандартам не «на словах», а працювати задля реалізації поставлених цілей.

Важлива передумова співпраці з міжнародними партнерами під час відбудови – ті самі прозорість і підзвітність діяльності органів влади. Це напряду впливає на інвестиції та реалізацію спільних проєктів. Зокрема, і проєктів відбудови.

Варто пам'ятати, що до повномасштабної війни українські міста показували гідний результат. А команда «Transparent cities/Прозорі міста» наснажувала їх на позитивні зміни, допомагала в реалізації й фіксувала прогрес. П'ять років 100 українських міст боролися за першість у прозорості та підзвітності. Місцева влада та активна громада працювали, щоб покращувати свої міста, ставили перед собою амбітні цілі й досягали їх.

У 100 найбільших містах середній рівень прозорості зріс на 62,2% протягом 2017–2021 років. Значного поступу вдалося досягнути у відкритості даних – Україна вважалася однією зі світових країн-лідерів за цим показником.

Прозорість, серед решти демократичних цінностей, – це наша беззаперечна перевага перед ворогом. Це зброя, яка робить нас стійкішими, сильнішими та ефективнішими.

Саме тому ми повинні продовжувати працювати над прозорістю роботи місцевої влади, щоб зберегти вже здобуті результати, а після перемоги досягати нових успіхів.

Методологія дослідження

Під **прозорістю** ми розуміємо стан, за якого громадянам забезпечується право та здатність мати доступ до інформації, а органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), усвідомлюючи важливість відкриття інформації та залучення громадськості, проактивні в цьому процесі. Це також фактор, який сприяє більш ефективному муніципальному управлінню в умовах кризи.

Щоб визначити рівень прозорості ОМС в умовах дії воєнного стану, програма «Transparent cities/Прозорі міста» розробила нову [Методологію оцінювання](#).




Методологія містить 40 критеріїв, що стосуються організації роботи міських рад на час дії воєнного стану, публікації інформації на офіційних ресурсах, забезпечення доступу до даних про земельні та житлові питання, комунальне майно, соціальну сферу тощо. Окремі критерії стосуються створення можливостей для внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) і релокованого бізнесу, оприлюднення інформації про отриману гуманітарну допомогу, розташування укриттів тощо. Більшість досліджуваних індикаторів – це функціональні обов'язки міських рад і їхніх виконавчих органів.

Дослідження прозорості міст здійснювалося шляхом аналізу офіційних і спеціалізованих веб-сайтів міських рад, підпорядкованих їм відділів, департаментів і підприємств. В окремих випадках перевірялася інформація в локальних і загальнонаціональних ЗМІ. Аналіз охопив період діяльності місцевої влади з березня по грудень 2022 року.

У дослідженні взяли участь 70 найбільших міст України з 18 областей – Вінницької, Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Дніпропетровської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської.

Міста Миколаївської, Херсонської, Запорізької, Донецької, Луганської та Харківської областей не ввійшли до дослідження, адже протягом 2022 року перебували або в зоні проведення бойових дій, або в тимчасовій окупації, або в оточенні (блокуванні). Крім цього, Міністерство цифрової трансформації України рекомендувало не публікувати відкриті дані зазначених регіонів на Порталі відкритих даних data.gov.ua.

Таблиця 1. Шкала прозорості залежно від підсумкового результату виконання індикаторів

Категорія міста	Пояснення
 Прозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить 75% і більше
 Частково прозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить від 50% до 74%
 Непрозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить 49% і менше

Детальніше про алгоритм визначення категорії міста за кількістю виконаних критеріїв дивіться в Додатку № 2.

Також у дослідженні не вимірювався стан прозорості чотирьох міських рад Дніпропетровської області – Кривого Рогу, Покрова, Нікополя та Марганця, оскільки ці міста розташовані близько до зони активних бойових дій. До звільнення правобережної частини Херсонщини Кривий Ріг перебував під регулярними обстрілами, а Покров, Нікополь і Марганець станом на грудень 2022 року зазнавали уражень з тимчасово окупованих частин Запорізької області.

Ключові висновки дослідження:

- Попри повномасштабне вторгнення росії в Україну, ОМС продемонстрували стійкість. У 2022 році три міста потрапили в категорію «прозорих» в умовах війни – Дніпро, Львів та Мукачево. Ще десять міст (Вінниця, Володимир, Житомир, Кам'янське, Київ, Кропивницький, Луцьк, Тернопіль, Ужгород, Чернівці) – «частково прозорі». Решта міст (57) – «непрозорі».
- Середній показник виконання індикаторів 70 містами становить 37,5%. Вищий рівень виконання в індикаторів, які є вимогами українського законодавства. Серед таких – оприлюднення рішень міської ради, виконавчого комітету та посадових осіб; забезпечення подання електронного запиту на публічну інформацію.
- Більшість міст адаптували офіційні сайти та застосунки до вимог воєнного часу: місцева влада оприлюднювала актуальну інформацію для ВПО, публікувала переліки укриттів цивільного захисту, комунікувала алгоритми отримання грошової компенсації за розміщення ВПО.
- Міста, відносно прозорі у своїй роботі до впровадження воєнного стану, продемонстрували вищі показники прозорості й у 2022 році.
- Найменш втілюваними є індикатори, для реалізації яких необхідні значні ресурси, спеціальні цифрові навички та/або можливість (у т. ч. фінансова) забезпечувати сталість виконання (проведення електронних аукціонів чи онлайн-трансляцій засідань).
- Низький рівень прозорості окремих міст не завжди свідчить про їх недоброчесність чи наявність корупційних ризиків. На це могла вплинути низка чинників, пов'язаних з обмеженнями воєнного часу, – призупинення роботи загальнонаціональних порталів, як-от Порталу відкритих даних; відсутність необхідних ресурсів для реалізації окремих індикаторів (насамперед тих, що пов'язані з безпекою); перебої в постачанні електроенергії та зв'язку і відповідно ускладнення роботи з наповнення офіційних вебсайтів; складність відновлення повноцінної роботи ОМС на деокупованих територіях тощо.

Це дослідження має на меті підсвітити пріоритетні для впровадження політики та сервіси, показати найкращі практики прозорості в управлінських процесах на місцевому рівні, а також простимулювати обмін досвідом. Результати дослідження будуть цікаві насамперед керівництву ОМС, відповідальному за рівень прозорості, а також керівникам / ініціативним групам за певним напрямом (доступ до публічної інформації, відкриті дані, інтеграція ВПО тощо).

Міста та війна: результати дослідження

Серед 70 досліджуваних лише три – **Львів, Дніпро та Мукачево** – мають статус «прозорих» міст. Десять міських рад потрапили в категорію «частково прозорих». Ідеться про Вінницю, Володимир, Житомир, Кам'янське, Київ, Кропивницький, Луцьк, Тернопіль, Ужгород і Чернівці. 57 міст визнані «непрозорими».

Водночас для об'єктивного сприйняття результатів дослідження варто враховувати контекст, у якому довелося працювати ОМС:

1. **Безпрецедентні масштаби ушкоджень і руйнувань.** Станом на грудень 2022 року, за [інформацією](#) аналітиків проекту «Росія заплатить» (KSE Institute), загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі України через повномасштабне вторгнення, становить близько \$ 137,8 млрд. Збитки від руйнувань житлового фонду – \$ 54 млрд. За понад десять місяців повномасштабної війни загалом ушкоджено або зруйновано 149,3 тисячі житлових будинків. І саме виконавчі комітети міської ради стали [відповідальними](#) за організацію та координацію виконання невідкладних робіт з відновлення будівель.
2. **Ураження об'єктів критичної інфраструктури.** З жовтня 2022 року росія намагається знищити енергетичну систему України, залишивши міста без електрики, опалення, водопостачання та зв'язку. До викликів додалися відсутність регулярного доступу до інтернет-зв'язку та електроенергії. Станом на січень 2023 року енергосистема країни [пережила](#) 12 ракетних атак ворога та 14 ударів БпЛА по енергооб'єктах.
3. **Міграційна криза.** Станом на жовтень 2022 року в Україні було зафіксовано 6,5 мільйонів ВПО. Для місцевої влади це означало додаткову роботу задля адаптації людей до нового місця проживання, сприяння їх працевлаштуванню, надання пільг, які поширюються на інших мешканців. Так, за словами міського голови Львова, у перший місяць вторгнення місто з населенням 800 тисяч осіб [зросло](#) до двох мільйонів осіб. А загалом через Львів пройшло близько 5 мільйонів людей.
4. **Різка зміна пріоритетів.** Перерозподіл кадрових і фінансових ресурсів на підтримку обороноздатності, соціальне забезпечення, відновлення інфраструктури тощо.
5. **Складність повернення управління на деокупованих територіях.** Міській владі довелося заново налагоджувати роботу, першочергово переспрямовуючи кошти й зусилля на відновлення житла та розв'язання першочергових гуманітарних проблем (доступ до води, їжі, медичних послуг). У деяких містах через ворожі бомбардування були зруйновані або ушкоджені будівлі ОМС, тому проблемно було навіть організувати проведення сесії.

ПРОЗОРЕ МІСТО

● Дніпро

● Львів

● Мукачево

ЧАСТКОВО ПРОЗОРЕ

● Вінниця

● Володимир

● Житомир

● Кам'янське

● Київ

● Кропивницький

● Луцьк

● Тернопіль

● Ужгород

● Чернівці

НЕПРОЗОРЕ

● Бердичів

● Біла Церква

● Білгород-Дністровський

● Бориспіль

● Боярка

● Бровари

● Вараш

● Васильків

● Вишневе

● Горішні Плавні

● Дрогобич

● Дубно

● Дунаївці

● Жмеринка

● Жовті Води

● Звягель

● Івано-Франківськ

● Ізмаїл

● Ірпінь

● Калуш

● Кам'янець-Подільський

● Ковель

● Коломия

● Конотоп

● Коростень

● Кременчук

● Лубни

● Миргород

● Нетішин

● Ніжин

● Нововолинськ

● Новомосковськ

● Одеса

● Олександрія

● Охтирка

● Павлоград

● Подільськ

● Полтава

● Прилуки

● Рівне

● Ромни

● Самбір

● Світловодськ

● Славута

● Сміла

● Старокостянтинів

● Стрий

● Суми

● Умань

● Фастів

● Хмельницький

● Червоноград

● Черкаси

● Чернігів

● Чорноморськ

● Шепетівка

● Шостка

Географічний фактор обмежено вплинув на стан прозорості. Так, Львову вдалося забезпечити високий рівень прозорості, попри виклики, пов'язані з багатомільйонними міграційними хвилями в західну частину країни та відчутним збільшенням навантаження на міські структури. Попри систематичні ракетні обстріли російських окупантів на східному напрямку, прозорим у роботі місцевої влади є також Дніпро. Порівняно високий рівень прозорості демонструє і Кропивницький, місто обласного значення в центральній частині України, яке залишається одним з найважливіших гуманітарних центрів України. Мукачево – місто із кількістю населення близько 85 тисяч людей – демонструє, що розмір населеного пункту не є визначальною ознакою для забезпечення прозорості.

ІНДИКАТОРИ ПРОЗОРОСТІ: РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ

Стан прозорості міст у період дії воєнного стану визначається на основі виконання індикаторів, обов'язкових згідно з українським законодавством, та індикаторів – кращих практик належного врядування¹ у сферах доступу та участі, безпекових політик, електронних інструментів тощо. При визначенні найкращих практик враховувався шестирічний досвід взаємодії програми з ОМС, профільними громадськими організаціями та активними мешканцями

¹Принцип та модель публічного управління, у фокусі якої реалізація повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у тісній співпраці з громадськістю та усіма заінтересованими сторонами з метою розв'язання проблем та запитів громади: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf

100 найбільших міст України. Окремі індикатори – це вимоги підписаних Україною договорів і зобов'язань, як-от Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, згідно з якою держави-учасники зобов'язуються забезпечувати доступ до публічної інформації громадянам з інвалідністю. Також у методології враховані зразкові практики, які вже впроваджені в низці українських міст для підвищення зручності та доступності в користуванні міськими сервісами та послугами.

Міста загалом активніше виконують індикатори, які є вимогами законодавства, – середній показник їх виконання становить 47,8 %. Водночас індикатори – найкращі практики² ОМС втілюють на 27,8%, а ті, що поєднують у собі вимоги закону та найкращу практику, – на 38,7%.

Частина з найкраще втілюваних містами індикаторів протягом війни мала високий показник втілення і до повномасштабної війни. Наприклад, за результатами [Рейтингування прозорості програми](#) «Transparent cities/Прозорі міста», у 2021 році 67 із 70 досліджуваних міських рад

Таблиця 2. П'ять індикаторів, які найкраще виконували міста протягом дії воєнного стану

Назва індикатора	Вимога закону / найкраща практика / вимога закону та найкраща практика	Кількість міст, що повністю виконали індикатор (із 70 досліджуваних)
K29: Чи можна надіслати запит на інформацію, звернення або лист до ради, її органів з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку?	Закон України «Про звернення громадян»	70
K38: Чи оприлюднені на офіційному веб-сайті міської ради: а) рішення міської ради; б) рішення виконавчого комітету.	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про доступ до публічної інформації»	58
K17: Чи опубліковані на офіційному веб-сайті міської ради рішення, договори, розпорядження*, ухвалені міським головою одноосібно? <i>* Окрім інформації, яка згідно зі статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» має статус «з обмеженим доступом».</i>	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	54
K04: Чи оприлюднений перелік наборів відкритих даних для оприлюднення міською радою, виконавчими органами та юридичними особами, які фінансуються з міського бюджету?	Положення про набори даних, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Вимога про оновлюваність переліку щопівроку є найкращою практикою.	51
K25: Чи створений та оприлюднений на офіційному або іншому спеціалізованому сайті ОМС актуальний перелік укриттів цивільного захисту?	Положення про набори даних, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Вимога про оновлюваність переліку щопівроку є найкращою практикою.	49

² Виконання індикаторів не передбачено нормативно-правовими актами та є ініціативою ОМС, покликаною спростити доступ до інформації чи послуг.

забезпечили можливість надіслати запит на інформацію, звернення або лист до ради онлайн. З 51 міської ради, яка оприлюднила під час дії воєнного стану переліки наборів відкритих даних, 44 мали цю інформацію у 2021 році. Отже, після 24 лютого 2022 року містам не обов'язково було впроваджувати нові рішення чи інструменти. Головним завданням стало забезпечити оновлюваність даних і безперервність роботи вже розроблених сервісів або інструментів.

Нижчий відсоток виконання мають ті індикатори, які потребують значних часових, фінансових, кадрових ресурсів та/або є технологічно складними в реалізації. Наприклад, забезпечення

Таблиця 3. П'ять індикаторів, які найменше виконували міста протягом дії воєнного стану

Назва індикатора	Вимога закону / найкраща практика / вимога закону та найкраща практика	Кількість міст, що повністю не виконали індикатор (із 70 досліджуваних)
K39: Чи проводяться електронні аукціони для продажу прав на розміщення об'єктів сезонної торгівлі та тимчасових споруд для зайняття підприємницькою діяльністю?	Найкраща практика, що покликана сприяти прозорому процесу управління майном та зменшити корупційні ризики; може бути джерелом додаткових надходжень до місцевих бюджетів.	65
K10: Чи містять анонси засідань ОМС: а) дату та час проведення; б) посилання на онлайн-трансляцію; в) посилання на порядок денний / перелік питань?	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про доступ до публічної інформації». Аносування засідань виконкому, постійних комісій та координаційного органу є найкращою практикою.	62
K12: Чи доступні на офіційному або іншому вебсайті відомості про житлові приміщення у власності громади, які оновлюються не рідше ніж один раз на шість місяців, а саме про: а) кількість житлових приміщень комунальної власності, що передані в оренду або інше право користування; б) кількість незадіяних (вільних) житлових приміщень комунальної власності, які можуть бути передані в користування; в) кількість кімнат у гуртожитках комунальної власності?	Положення про набори даних, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835. Вимога про оновлюваність відомостей щопівроку є найкращою практикою.	60
K19: Чи транслюються засідання постійних комісій ради?	Найкраща практика, що необхідна з огляду на важливість питань, які розглядаються постійними комісіями.	60
K07: Чи оприлюднені на офіційному вебсайті міської ради або іншому спеціалізованому вебресурсі реєстри договорів про оренду земельних ділянок, укладених протягом березня – грудня 2022 року?	Положення про набори даних, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835, наказ Міністерства фінансів України від 17 вересня 2015 року № 783 «Про затвердження форми Переліку орендарів, з якими укладено договори оренди землі	59

онлайн-трансляцій засідань ОМС або проведення електронних аукціонів для продажу прав на розміщення об'єктів сезонної торгівлі. Також виконання цих індикаторів не регламентується законодавством, а є належною практикою.

Окрім цього, після запровадження воєнного стану сфера доступу до публічної інформації загальною регресувала. Аргументуючи безпековими ризиками, міста призупиняли роботу офіційних порталів або ж обмежували доступ до окремих розділів чи сторінок. Так, ОМС повсюдно припинили публікацію анонсів засідань, щоб ворог не знав про час і місце скупчення місцевих управлінців. На рівень виконання окремих індикаторів також вплинуло й закриття у лютому 2022 року Порталу відкритих даних, де муніципалітети, поміж іншим, публікували дані про житлові приміщення у власності громади та орендовані земельні ділянки.

Варто зауважити, що до повномасштабної війни житлова сфера була традиційно однією з найменш прозорих, за даними [оцінювання](#) програми «Transparent cities/Прозорі міста» (2017–2021 роки). Така практика збереглася й надалі.

Через обмеження воєнного часу **окремі напрями втратили пріоритетність у роботі ОМС**. Водночас вони могли б суттєво покращити спроможність міських рад реагувати на виклики війни – гуманітарну кризу, масові переміщення населення, облік та раціональне використання наявних ресурсів і підтримку економічної ситуації. Для прикладу, такою політикою є ведення прозорого обліку житла комунальної форми власності з оприлюдненою житловою чергою та забезпечення механізму постановки на житловий облік (електронна система реєстрації), а також наявність зручної електронної системи для замовлення соціальних послуг з можливістю відстеження свого місця в черзі.

Прозорість міст до та під час повномасштабної війни

За п'ять років укладення [Рейтингу прозорості](#) (2017–2021) програми «Transparent cities/Прозорі міста» середній показник 100 найбільших міст України зріс на 62,2%. Попередні досягнення могли сприяти стійкості міст та ефективності врядування й на час повномасштабного вторгнення росії:

- інформація про житло комунальної форми власності дала б змогу розуміти обсяг житла для розселення ВПО;
- інформація про нерухомі приміщення на обліку міської ради – про спроможності для релокації підприємств з гарячих точок;
- укладений перелік установ і послуг соціальної допомоги – оцінити можливості задовольнити потреби населення на час дії воєнного стану;
- наявність електронних сервісів для оформлення компенсації за розміщення переселенців, постановки на квартирний облік, замовлення соціальних послуг – суттєво спростила б адаптацію ВПО в нових місцях проживання.

Це дослідження стану прозорості міст в умовах війни не є лінійним продовженням [Рейтингування прозорості](#). Методології суттєво відрізняються за шкалами оцінювання та мають іншу кількість індикаторів. Водночас більшість критеріїв, які оцінювалися до повномасштабної війни, залишилися функціональними обов'язками ОМС і на час дії воєнного стану. Це дозволило команді програми зафіксувати основні зміни в роботі ОМС досліджуваних міст.

Між рівнем прозорості 70 міст до та після впровадження воєнного стану простежується зв'язок. Коефіцієнт кореляції Пірсона між рівнем прозорості міста станом на грудень 2022 року та його показником у Рейтингу прозорості 2021 року становить 0,8 %. Це свідчить про високу позитивну кореляцію. **Іншими словами, міста, відносно прозорі у своїй роботі до впровадження воєнного стану, продемонстрували вищі показники прозорості й у 2022 році.**

За підсумками рейтингування прозорості у 2021 році, до категорії прозорих увійшло [п'ять міст](#) – Маріуполь, Львів, Дніпро, Дрогобич, Мукачево. У дослідженні прозорості міст в умовах війни три з них також класифікуються як прозорі – Львів, Дніпро та Мукачево.

Через тимчасову окупацію Маріуполь не бере участі в дослідженні – міська рада наразі не може здійснювати свої повноваження. Натомість Дрогобич змінив статус і потрапив у категорію «непрозорих». Протягом 2022 року міська рада вчасно не оновлювала інформацію. На момент проведення дослідження для 8 із 16 загалом невиконаних індикаторів не було актуальних даних. З позитивного – у період дії воєнного стану місту вдалося підтримувати або впровадити складні технологічні рішення, як-от електронні інструменти для отримання соціальних, житлових, освітніх послуг чи реагування на проблеми у сфері житлово-комунального господарства. Місто має версію офіційного сайту для людей з порушеннями зору. Також анонсуються засідання колегіальних і консультаційно-дорадчих органів.

Адаптація до війни: найкращі практики прозорості

63 із 70 міст **публікують інформацію про укриття цивільного захисту**. 49 міських рад оновлювали такі відомості протягом останніх пів року. Інші 14 муніципалітетів не робили цього, тобто їм потрібно актуалізувати дані.

Станом на початок 2022 року споруди цивільного захисту могли забезпечити укриття **не більше ніж 10%** населення країни. Траплялися **випадки**, коли об'єкт, внесений до переліку, не можна було використовувати як укриття або ж доступ до нього обмежений. Однак велика війна актуалізувала потребу в обліку укриттів і їх організації. Перед місцевою владою постала необхідність додати або ж оновити такі дані на офіційних вебресурсах.

Водночас окремі муніципалітети **не просто опублікували переліки укриттів, але й забезпечили нанесення цих даних на геопортал міста чи карту на платформі Google Maps**, як-от [Чернівецька](#), [Кам'янець-Подільська](#) чи [Черкаська](#) міські ради. Така візуалізація інформації дозволяє мешканцям у зручний спосіб визначити, яке укриття найближче до них, для захисту від якого типу ураження воно придатне, його час роботи та чи забезпечено безперешкодний доступ до нього. Окрім того, кожен з типів захисних споруд має супровідну інформацію про балансоутримувача, а іноді і його контактні дані. Тож у разі недоступності укриття чи його неналежного стану містяни можуть подати скаргу з вимогою розв'язати проблему.

Такі мапи досить популярні серед мешканців. Наприклад, у Кам'янці-Подільському карту переглянули майже 700 тисяч разів, хоча населення міста становить близько **100 тисяч осіб**. Тернопільська міська рада створила **мапу з укриттями й інтегрувала її у спеціальний додаток «Е-Тернопіль»**. Тут можна переглянути перелік захисних споруд за типами (протирадіаційне, найпростіше (цоколі та підвали) сховище, зупинки-укриття), їхню місткість, доступ до інтернету, графік роботи чи наявність санвузла. Окрім того, під час тривоги додаток пропонує маршрут до найближчого укриття.

Стрімка міграційна криза, спровокована нападом росії, призвела до того, що мільйони українців опинилися поза звичним для них середовищем і були змушені змінити постійне місце проживання. Майже половина досліджуваних міських рад (34) частково або повністю **оприлюднює на офіційних порталах актуальну інформацію для ВПО**. Насамперед це дані про видачу гуманітарної допомоги, актуальні можливості працевлаштування, постановку на облік, а також отримання житла.

Щоб полегшити доступ ВПО до інформації, [Дубенська](#) та [Володимирська](#) міські ради **створили окремі сторінки на офіційному вебсайті ради**. Вони розміщені у верхньому меню сайту, тому інформацію легко знайти.

Натомість деякі міста розробляють **окремі розділи для ВПО**, які, окрім базової інформації (про наявне житло, гуманітарну допомогу, постановку на облік та можливості роботи), мають дані

про організацію харчування, психологічну та юридичну допомогу, освіту та дозвілля. Такі відомості, наприклад, публікують у [Рівному](#) та [Кропивницькому](#), де кожен десятий мешканець – переселенець. В обох містах близько 25 тисяч³ ВПО, а чисельність населення на 1 січня 2022 року становила [220 тисяч](#) у Кропивницькому та [244 тисячі](#) в Рівному.

Міста використовують телеграм-канали як засіб комунікації з переселенцями. Так, Олександрійська міська рада має [канал](#) з актуальною інформацією про житло, роботу та отримання допомоги, на який підписано близько трьох тисяч людей. Кількість переселенців, зареєстрованих у громаді, сягає понад [10 тисяч осіб](#), відповідно близько третини з них отримує інформацію саме з цього ресурсу.

Міські ради **публікують актуальну інформацію для осіб, які прихистили ВПО.** Так, 27 міст оприлюднили на офіційних вебсайтах або шаблони документів для отримання компенсації за розміщення ВПО, або адреси та механізми подання таких заяв. 15 міських рад забезпечили публікацію обох типів даних. Наприклад, міська рада Сум деталізувала інформацію про [місце подання та заявки](#) на сайті Департаменту соціального захисту населення. У Кременчуку [порядок компенсації](#) за розміщення ВПО та [шаблони заяв](#) опубліковані на сайті ЦНАПу. Чернівецька міська рада оприлюднила інформацію на офіційному порталі в розділі [«Новини»](#).

Житлове питання в українських містах загострилося через масове переміщення населення та руйнування помешкань і критичної інфраструктури. Саме тому знову актуальними стали облік і розподіл наявних на балансі міських рад житлових активів. **Багато муніципалітетів досі не забезпечили можливість постановки в чергу онлайн і продовжують користуватися паперовими заявами** без інструментів подальшого відстежування місця в черзі, що підвищує ризик непрозорого розподілу житла.

Проте в [Хмельницькому](#), [Вінниці](#) та [Дрогобичі](#) розроблений **«кабінет мешканця»**, у який інтегрована можливість подати електронну заяву на житло. Існують і технологічно простіші рішення, як-от **електронні звернення або гугл-форми на сайтах міської ради або ЦНАПу**, зокрема в [Дубно](#), [Івано-Франківську](#), [Мукачеві](#), [Червонограді](#), [Білій Церкві](#). Деякі **міста користуються загальнонаціональним сервісом цифрових послуг «Igov»**, через який можна податися на квартирний облік. Наприклад, Кам'янське та Дніпро. В окремих випадках **постановку на квартирний облік можна здійснити шляхом відправлення документів і заяв на електронну пошту**, як у [Шостці](#). Водночас найкращим способом реалізації електронної системи є її інтеграція з порталами оприлюднення даних обліку, коли подана інформація разом з документами потрапляє у квартирну чергу з публічним доступом одразу після підтвердження міською радою.

У 2022 році ще три міста запровадили **електронну форму подання заяв на отримання соціальних послуг** або приєдналися до використання вже наявних інструментів, як-от чат-бот від Міністерства цифрової трансформації «Свої». Це [Київ](#), [Ужгород](#) та [Звягель](#). Загалом у **19 містах** можна подати онлайн-заявку на отримання соціальних послуг в установах соціального захисту.

На важливості диджиталізації послуг наполягають в [профільному міністерстві](#), адже цифровізація соціальної сфери дозволяє отримати безперешкодний і постійний доступ до послуг,

³ [«Де живуть ВПО на Рівненщині?»](#), «Підсумки роботи Координаційної ради з питань ВПО [Кіровоградської ОВА](#)»

а також знизити навантаження на працівників, які взаємодіють з людьми, що опинилися в складних життєвих обставинах. Не обов'язково створювати складні інструменти, цілком достатньо й простих рішень, які забезпечать дистанційне подання заяв. Наприклад, [Кам'янська міська рада](#) вже декілька років поспіль використовує гугл-форми для збору запитів на отримання соціальних послуг.

Зручний зворотний зв'язок між громадянами та міськими сервісами – важлива запорука швидкого реагування на проблеми, що виникають на місцях, особливо зараз, коли російські обстріли завдають суттєвої шкоди сфері житлово-комунального господарства. Найкращою формою реалізації такої взаємодії є розробка платформ та їх інтеграція з міськими геоінформаційними системами. Це забезпечує візуальне представлення відкритих / закритих звернень на мапі міста з усією супутньою інформацією, зокрема про суть скарги, заявника, стан розгляду. Для прикладу, міська рада Львова користується [картою повідомлень на своєму інформаційному порталі, де оприлюднені всі зареєстровані скарги та вказаний статус їх виконання, відповідальне підприємство, дата контролю](#) тощо. Подати скаргу можна в різний спосіб – через телефон, сайт чи соціальні мережі. Схожі сервіси функціонують і в інших містах України – [Одесі](#), [Дніпрі](#), [Вінниці](#), [Броварах](#) і [Чернігові](#). За допомогою цієї системи міським радам зручно аналізувати дані про найпоширеніші типи звернень, ефективність роботи комунальних підприємств, визначити найбільш проблемні райони міста та на цій основі формувати подальші доказові політики.

Також багато міських рад [користуюся загальнонаціональним сервісом «Відкрите місто»](#) на платформі «Е-Дем». Серед них – Житомир, Лубни, Кременчук та інші. Ця платформа доступна для всіх міських рад і потребує лише реєстрації та системної роботи з боку міста для реагування та сталої підтримки сервісу. На ній також оприлюднюються територіально прикріплені на мапі заяви та скарги до міських установ. З іншого боку, на ній публікується менша кількість метаданих для подальшого аналізу, ніж на платформі для реагувань, розробленій під конкретний муніципалітет. У містах, де реалізовані платформи на базі «Відкритого міста», кількість поданих скарг і заявок зазвичай нижча, ніж у містах з власними сервісами.

Окремі міські ради мають заявки в онлайн-формах без прив'язки до сервісів, що дають змогу відстежувати статус скарги чи відповідальних виконавців. Так, можливість залишити скаргу на сайті міської ради створили в [Калуші](#), [Олександрії](#) та [Горішніх Плавнях](#).

Міста також активно [починають користуватися чат-ботами в соціальних медіа для оперативного прийому заявок і скарг](#). Зокрема, використовують чат-бот «Свої» у телеграмі та вайбері. До нього підключені 343 громади, а [найпопулярніший](#) застосунок на Одещині, Вінниччині, Полтавщині та Волині. Використання цього інструмента сприяє кращому електронному обліку заявок та аналізу найтипівіших проблем.

Важливо, що [муніципалітети підтримують бізнес](#), оприлюднюючи інформацію про гранти та навчання, особливості податкової, земельної та регуляторної політик, можливості для релокації, спеціальні програми та інструменти підтримки. Такі відомості публікують близько половини міст (34) незалежно від кількості населення чи регіону. Наприклад, [Ніжинська](#) та [Дрогобицька](#) міські ради створили спеціальні розділи з актуальною інформацією, а [Хмельницька міська рада](#) розширила роботу проєкту «Гаряча кнопка для бізнесу» напрямами, що стосуються ведення бізнесу під час дії воєнного стану (податкова політика, переміщення тощо).

Гуманітарна криза, що виникла після початку широкомасштабної війни, спровокувала потік допомоги в українські міста. Масштаби підтримки колосальні: на вересень 2022 року зафіксовано майже [900 тисяч тонн](#) допомоги. Водночас почастишали випадки порушень у використанні гуманітарної допомоги та навіть її розкрадання. Належного звітування чи механізмів розподілу допомоги не розроблено ані на загальнодержавному, ані на локальному рівнях, почасти тому, що законодавство не покладає на міські ради таких обов'язків. Серед 70 досліджуваних міст лише п'ять (Лубни, Львів, Сміла, Павлоград, Володимир) публікують **критерії видачі допомоги та проміжні звіти про отриману та розподілену «гуманітарку»**. Ще 17 муніципалітетів мають або звіти, або розроблені критерії. [Дрогобич](#) – єдине місто, яке оприлюднило зведений річний звіт про отриману допомогу з деталізацією за категоріями (харчування, медикаменти, транспорт тощо). Звіт опубліковано в січні 2023 року, за межами досліджуваного періоду, тому аналітики не враховували його, оцінюючи місто за відповідним індикатором. Водночас практику підготовки подібного документа можуть запозичити інші населені пункти.

Як змінилася ситуація з доступом та участю мешканців у міських процесах

Після початку повномасштабного вторгнення спостерігається погіршення доступу та участі мешканців у міських процесах. Масовим явищем стало повсюдне обмеження доступу до інформації – проведення засідань у закритому форматі, відсутність їх анонсування, призупинення роботи офіційних порталів.

Якщо говорити про законодавче регулювання, то відповідно до статті 64 Конституції України в умовах воєнного можуть бути обмежені окремі права і свободи громадян. Зокрема, ідеться про право на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації. Згідно з [постановою](#) Кабінету Міністрів України № 263 ОМС рекомендовано зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів.

Ці обмеження також вплинули на рівень доступу та залучення мешканців. В одних містах повністю закрили всі дані на порталах, в інших – частково, керуючись власним баченням того, яку інформацію ворог може використати у своїх цілях. Водночас з літа 2022 року місцеві ради почали частково [повертати](#) інформацію на свої офіційні портали та сторінки в соціальних мережах.

Водночас у [роз'ясненні офісу Омбудсмена](#) наголошується, що основними підставами для обмеження варто вважати «захист інтересів національної безпеки та територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам». На практиці для ОМС це означає застосування так званого «[трискладового тесту](#)», передбаченого статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», тобто обов'язкових запитань тесту до інформації та публікації отриманих результатів.

У розрізі індикаторів негативна тенденція виконання проявляється в повній або частковій відсутності анонсів засідань місцевих рад, їх виконавчих комітетів і постійних комісій. Так, лише 20 із 70 досліджуваних міст повідомляли про майбутні засідання ради чи її органів принаймні за один робочий день. Тільки 11 з 20 міст анонсували засідання всіх колегіальних органів – міської ради, виконавчого комітету, постійних комісій і координаційного органу (за наявності). Ідеться про Житомир, Львів, Одесу, Полтаву, Коломию, Охтирку, Шостку, Ромни, Дрогобич, Дніпро та Ужгород. Натомість близько 70% досліджуваних міст у 2022 році порушували в роботі міської ради та її органів [принцип гласності](#) (стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Водночас на законодавчому рівні не заборонено анонсувати засідання ОМС, зокрема і в період дії воєнного стану. Це зумовлено тим, що:

- пункт 7 частини 1 статті 15 Закону України «[Про доступ до публічної інформації](#)» зобов'язує розпорядників інформації оприлюднювати плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

- частина 10 статті 46 Закону України [«Про місцеве самоврядування в Україні»](#) передбачає, що рішення про скликання сесії доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках – не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається винести на розгляд ради;
- Закон України [«Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»](#) не передбачає обмежень щодо анонсування засідань міської ради чи її органів.

Складною є ситуація з анонсуванням усіх засідань громадської комісії з житлових питань – лише 10 із 70 досліджуваних міст повідомляли мешканцям про діяльність відповідного органу. Оскільки основними завданнями комісії є забезпечення громадського нагляду за дотриманням законодавства з питань постановки громадян на квартирний облік, зняття з обліку, розподілу житлових приміщень, відсутність анонсів ускладнило контроль мешканців за використанням комунального житла. Ще у 42 випадках неможливо було визначити, чи засідала комісія взагалі, через відсутність анонсів і протоколів засідань. Оскільки громадські комісії з житлових питань не є колегіальними суб'єктами владних повноважень, на них [не поширюється](#) законодавча вимога про надання доступу до засідань, передбачена пунктом 3 частини 1 статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Якщо говорити про онлайн-трансляції, то з березня по грудень 2022 року лише **шість міст транслювали засідання трьох органів** – міської ради, виконавчого комітету та постійних комісій. Це Львів, Луцьк, Чернівці, Звягель, Дніпро та Мукачево. Ще 12 міст (Тернопіль, Житомир, Одеса, Кам'янець-Подільський, Новомосковськ, Ковель, Олександрія, Ромни, Рівне, Володимир, Ужгород, Прилуки) транслювали щонайменше половину засідань двох органів міської ради. Попри відсутність законодавчих вимог щодо здійснення трансляцій, муніципалітети продовжують втілювати цю практику, забезпечуючи в такий спосіб прозорість ухвалення рішень.

Варто згадати, що [можливість](#) проводити дистанційні засідання ради із забезпеченням публічності таких засідань з'явилася ще від початку пандемії коронавірусу. Для містян наявність сесій ради онлайн – це можливість долучитися та впливати на місцевий політичний контекст. Це особливо важливо тоді, коли мешканці не можуть відвідати засідання особисто, зокрема через виклики, спровоковані нападом росії на Україну.

І насамкінець: менше ніж половина (32) офіційних порталів з усіх досліджуваних міських рад мають **версії для людей з порушеннями зору**. В Україні офіційної статистики про кількість таких людей немає. За неофіційними даними, це від [100 до 300 тисяч осіб](#), проте реальна кількість може бути більшою (зокрема, і через регулярний терор з боку росії). Усі люди мають право отримувати інформацію з мережі, і адаптація порталів – важлива для залучення всіх мешканців до міського життя та ухвалення рішень.

Відкриті дані та рівень прозорості міст

До початку повномасштабного вторгнення Україна була серед світових лідерів за відкритими даними, що підтверджували високі позиції в [міжнародних рейтингах](#). Однак після 24 лютого 2022 року ця сфера опинилася під загрозою. Державні реєстри повсюдно закрили, доступ до сайтів розпорядників інформації обмежили.

У лютому 2022 року призупинив роботу Портал відкритих даних (data.gov.ua), де міські ради оприлюднювали передбачені законодавством набори. Аргументуючи безпековими ризиками, призупинили роботу й місцеві геоінформаційні портали та портали відкритих даних. До частини інформації, що публікувалася на офіційних сайтах міських рад чи її комунальних підприємств, обмежили доступ або її безповоротно видалили.

Хоча доступ до Порталу відновили для розпорядників тилових регіонів у серпні 2022 року, рівень публікації відкритих даних залишився незадовільним. Розпорядники не поспішали оновлювати наявну інформацію або наповнювати портал новими наборами. Згідно з дослідженням [«Відкриті дані міст в умовах війни»](#), проведеним програмою «Transparent cities/Прозорі міста» (Transparency international Ukraine), 18 міст обласного значення опублікували лише чверть від обов'язкових до оприлюднення наборів.

Безпекові загрози – не єдине, що негативно вплинуло на стан відкритих даних на місцевому рівні. Політика та принципи оприлюднення даних не були чітко прокоментовані на період дії воєнного стану. Так, відповідно до [постанови](#) Кабінету Міністрів України № 263 в березні 2022 року місцеві органи влади отримали дозвіл обмежувати роботу реєстрів. Окремі міські ради закривали доступ до порталів за зверненнями органів правопорядку. Водночас чіткого розмежування того, які набори даних можуть нести загрозу, а які доцільно оприлюднювати, не було.

У липні 2022 року Міністерство цифрової трансформації України ініціювало [обговорення](#) змін до постанови Кабінету Міністрів України № 835, що регулює роботу з відкритими даними. Згідно з пропозиціями профільного міністерства, планувалося фактично легалізувати практику вибіркової публікації передбачених постановою наборів. Також було запропоновано вилучити низку наборів, що могли нести безпекові ризики (зокрема, геопросторову та містобудівну інформацію). Такі дії викликали жваву дискусію в спільноті дослідників та експертів у сфері відкритих даних. Дотепер зміни до постанови не реалізовані на практиці. На момент публікації цього дослідження (березень 2023 року) законодавче забезпечення політики відкритих так і не актуалізовано.

В офіційних роз'ясненнях щодо публікації інформації фігурує так званий [«трискладовий тест»](#). Розпорядники ОМС повинні визначати обмеження інформації за наявності позитивних відповідей на такі питання:

1. чи інформація стосується інтересів національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, чи можливі заворушення або злочини при наданні доступу до запитуваної інформації, чи в інтересах охорони здоров'я населення обмеження;
2. чи може розголошення інформації завдати істотної шкоди цим інтересам;
3. чи переважає шкода від оприлюднення такої інформації суспільний інтерес.

На практиці окремі розпорядники обмежують доступ до інформації, не пояснюючи, чи наявні в ній перелічені вище підстави.

Неврегульованість у законодавстві вплинула на рівень публікації наборів даних на місцях. Через нечіткі роз'яснення місцеві розпорядники не готові брати відповідальність за оприлюднення інформації, яка потенційно може вплинути на безпекову ситуацію.

Окрім цього, масове переміщення населення позначилося на кількості фахівців, спроможних ефективно впроваджувати політики в цій сфері. Через зменшення ресурсів та зміну пріоритетів політика відкритих даних опинилася на периферії в роботі міських рад. Регулярні бомбардування російською федерацією вплинули на доступ до електроенергії та інтернет-зв'язку (що також позначилося на наповненні й оновленні локальних порталів).

Відкриті дані – основа прозорості міських рад. Значна частина індикаторів дослідження базується на оприлюдненні наборів відкритих даних, передбачених українським законодавством. Ця інформація та сервіси, створені на її основі, посилюють стійкість міських рад у реагуванні на виклики війни, є основою для доказової політики та ухвалення ефективних рішень.

Рекомендації містам

- В умовах воєнного стану міські ради повинні **оприлюднювати набори даних і створювати сервіси, що найбільше сприяють адаптації населення до викликів війни**. Серед них:
 - оприлюднення переліку житлових приміщень, що перебувають у власності громад;
 - оприлюднення об'єктів нерухомого майна комунальної форми власності (зокрема тих, що пропонуються для оренди на електронних аукціонах, включно із земельними ділянками);
 - створення сервісів та інформаційних сторінок для ВПО, оприлюднення інформації, що стосується реєстрації статусу ВПО, роботи ЦНАПів та установ соціальної допомоги, тимчасового розміщення та працевлаштування, а також компенсації за розміщення ВПО та відшкодування комунальних послуг;
 - забезпечення прозорого обліку громадян у житлових чергах, створення електронних сервісів для постановки на квартирний облік;
 - впровадження електронних сервісів отримання соціальної допомоги – замовлення відповідних послуг у ЦНАПах та інших установах з можливістю подальшого відстеження заявки;
 - оприлюднення переліку укриттів у зручному форматі (карта) та його своєчасне оновлення;
 - своєчасне оновлення інформації, корисної для роботи підприємців в умовах воєнного стану, зокрема про пільгові умови ведення бізнесу, навчальні можливості та ухвалення регуляторних актів.

- **Забезпечити прозорий облік та розподіл допомоги**

Українські міські ради – одні з ключових реципієнтів гуманітарної допомоги від міжнародних партнерів. Значні обсяги допомоги розподіляються між ВПО та іншими вразливими категоріями населення. Водночас періодично виникають скандали, пов'язані з непрозорим розподілом або привласненням допомоги. Для уникнення подібних інцидентів необхідно дотримуватися українського законодавства у сфері обліку гуманітарної та благодійної допомоги, вести її бухгалтерський облік та статистичну звітність. Для кращого публічного звітування міська рада має завчасно повідомляти про місця розподілу гуманітарної допомоги, оприлюднювати звіти, вказувати надавачів допомоги й публікувати критерії її розподілу серед населення.

- **Відновлювати роботу місцевих порталів відкритих даних і геопорталів у тих містах, де вони досі закриті, та проактивно виконувати вимоги українського законодавства у сфері відкритих даних**

Попри законодавчу невизначеність політики відкритих даних, міським радам у тилу варто відновлювати роботу закритих порталів відкритих даних і міських геоінформаційних систем, оновлювати інформацію на них і наповнювати новими наборами. Визначаючи, чи не становить інформація у володінні розпорядника загрози, міські ради мають користуватися [«трискладовим тестом»](#), передбаченим законодавством України.

- **Забезпечити онлайн-трансляції засідань колегіальних органів міської ради**

Доступ та участь громадян в ухваленні рішень – неодмінна ознака прозорого та підзвіт-ного врядування. Індикатори, що стосуються залучення громадян до місцевої політики, – одні з найменш виконуваних міськими радами, хоча здебільшого це вимоги законодавства. Більшість міських рад не транслюють засідання колегіальних органів – сесій міських ради, засідань виконавчих комітетів, постійних комісій ради та координаційних органів (за наявності). В умовах переміщення значної частини громадян та ускладнення фізичного доступу радимо забезпечувати постійні трансляції засідань органів міської ради (з відповідним анонсуванням та можливістю виступити / поставити запитання). [Можливість](#) проводити дистанційні засідання з'явилася в міст ще від початку пандемії коронавірусу.

- **Публікувати протоколи засідань і документи, ухвалені колегіальними органами міської ради**

Протоколи засідань міських рад та її органів – одні з основних документів у діяльності місцевого самоврядування, де фіксуються ключові ухвалені рішення. Проте, за результатами рейтингування, індикатор, що стосується публікації протоколів (K01), виконується лише на 48,6%. Окрім протоколів, важливо публікувати й інші документи, які ухвалюються на рівні міської ради, – рішення міського голови, протоколи громадської комісії з житлових питань, публічні звіти тощо.

- **Оприлюднювати перелік осіб, призначених на посади в ОМС на позаконкурсній основі**

Пункт 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зі змінами, внесені Законом України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», передбачає, що в період дії воєнного стану особи можуть призначатися на посади в ОМС без конкурсного відбору. Попри це, оприлюднення списку осіб, призначених на позаконкурсній основі, свідчить про прозорість кадрової політики.

Додатки

Додаток № 1. Результати визначення стану прозорості міст під час повномасштабної війни



Прозоре – індикатори виконуються на 75% – 100%



Частково прозоре місто – індикатори виконуються на 50% – 74%



Непрозоре місто – індикатори виконуються на 49% і менше

Назва міста	Категорія
Дніпро	Прозоре
Львів	Прозоре
Мукачево	Прозоре
Вінниця	Частково прозоре
Володимир	Частково прозоре
Житомир	Частково прозоре
Кам'янське	Частково прозоре
Київ	Частково прозоре
Кропивницький	Частково прозоре
Луцьк	Частково прозоре
Тернопіль	Частково прозоре
Ужгород	Частково прозоре
Чернівці	Частково прозоре
Бердичів	Непрозоре
Біла Церква	Непрозоре
Білгород-Дністровський	Непрозоре
Бориспіль	Непрозоре
Боярка	Непрозоре
Бровари	Непрозоре
Вараш	Непрозоре
Васильків	Непрозоре
Вишневе	Непрозоре
Горішні Плавні	Непрозоре
Дрогобич	Непрозоре
Дубно	Непрозоре
Дунаївці	Непрозоре
Жмеринка	Непрозоре
Жовті Води	Непрозоре
Звягель (Новоград-Волинський)	Непрозоре
Івано-Франківськ	Непрозоре
Ізмаїл	Непрозоре
Ірпінь	Непрозоре
Калуш	Непрозоре
Кам'янець-Подільський	Непрозоре

Ковель	Непрозоре
Коломия	Непрозоре
Конотоп	Непрозоре
Коростень	Непрозоре
Кременчук	Непрозоре
Лубни	Непрозоре
Миргород	Непрозоре
Нетішин	Непрозоре
Ніжин	Непрозоре
Нововолинськ	Непрозоре
Новомосковськ	Непрозоре
Одеса	Непрозоре
Олександрія	Непрозоре
Охтирка	Непрозоре
Павлоград	Непрозоре
Подільськ	Непрозоре
Полтава	Непрозоре
Прилуки	Непрозоре
Рівне	Непрозоре
Ромни	Непрозоре
Самбір	Непрозоре
Світловодськ	Непрозоре
Славута	Непрозоре
Сміла	Непрозоре
Старокостянтинів	Непрозоре
Стрий	Непрозоре
Суми	Непрозоре
Умань	Непрозоре
Фастів	Непрозоре
Хмельницький	Непрозоре
Червоноград	Непрозоре
Черкаси	Непрозоре
Чернігів	Непрозоре
Чорноморськ	Непрозоре
Шепетівка	Непрозоре
Шостка	Непрозоре

Додаток № 2. Алгоритм визначення категорії міста за кількістю виконаних критеріїв

Залежно від рівня реалізації індикаторів містам присвоюються різні категорії прозорості. Для цього спочатку кольори індикаторів переводяться в кількісні показники:

Рівень виконання індикатора	Кольоровий відповідник	Числовий відповідник
Виконується повністю	зелений	2
Виконується частково	помаранчевий	1
Не виконується	червоний	0
Неможливо визначити	сірий	–

Для визначення категорії міста **40 індикаторів** переводяться в максимальний числовий показник **80 балів**, що становить **100% виконання**. Якщо місто має індикатори, які неможливо оцінити, 100 % становитиме числовий показник без «сірих» індикаторів. Наприклад, якщо за визначеними вище параметрами в місті не вдається оцінити два індикатори, вони отримують статус «сірих». Відповідно категорія міста обраховується за виконанням не 40 індикаторів, а 38. У такому разі числовий показник для 100 % виконання становитиме 76 балів, а не 80. Такий спосіб обчислення покликаний забезпечити максимально об'єктивну оцінку в кожному конкретному випадку.

Рівні виконання індикаторів позначають три можливі варіанти – повну, часткову або відсутність реалізації. У разі неможливості встановити рівень виконання індикатора передбачено окремий варіант – «неможливо визначити»:

1. Якщо на момент проведення дослідження (січень 2023 року) у роботі офіційних порталів стався технічний збій, що унеможливило перевірку виконання індикатора. Перебої в електропостачанні та роботі провайдерів зв'язку, пов'язані з ураженням критичної інфраструктури України, могли вплинути і на роботу порталів розпорядників інформації.
2. Якщо міська рада розробила інструменти, які дозволяють мешканцям впливати на міську політику, залишати скарги чи пропозиції, однак громадськість не використовувала їх у період з березня по грудень. Наприклад, мешканці не залишали відгуки про закупівлі на порталі Dozorro, не створювали петицій, не зверталися із запитом, щоб розв'язати проблему у сфері житлово-комунального господарства.
3. Якщо для формування об'єктивної оцінки не вистачає інформації про діяльність органу чи політику загалом. Наприклад, якщо відсутні анонси засідань громадської комісії з житлових питань, а також протоколи її засідань, то неможливо ідентифікувати, чи збирався такий орган узагалі протягом досліджуваного періоду (березень – грудень 2022 року).
4. Методологія дослідження передбачає оцінювання лише чергових сесій. Позачергові сесії в період з березня по грудень 2022 року не оцінювалися, оскільки не були передбачені індикатором.

Детальний алгоритм визначення категорії міста пропонуємо розглянути на прикладі, поданому нижче.

На основі дослідження міста N за 40 індикаторами маємо такі результати:

- 23 – виконано повністю;
- 7 – частково;
- 5 – не виконано;
- 5 – неможливо визначити.




Загальна сума балів для міста N (сума виконання всіх індикаторів): 23 індикаторів * 2 бали + 7 індикаторів * 1 бал + 5 індикаторів * 0 балів = 53 бали.

Кількість індикаторів, виконання яких можна оцінити для міста N (від усіх індикаторів, передбачених методологією, відняти індикатори, які неможливо визначити): 40 – 5 = 35 індикаторів.

Максимальна кількість балів, яку може отримати місто N за індикатори, виконання яких можна оцінити (від максимальної суми балів за всі індикатори відняти максимально можливу суму «сірих» індикаторів): 40 індикаторів * 2 бали – 5 індикаторів * 2 бали = 70 балів.

Рівень виконання індикаторів містом N, у % (загальна сума балів для міста поділити на максимально можливу кількість балів для міста та помножити на 100%): 53 бали / 70 балів * 100 % = 75,71%. Виконання індикаторів на рівні 75,71% свідчить, що місто потрапляє в категорію «прозорих» (75–100%).

Категорія міста та рівень реалізації індикаторів також узагальнюються кольором, без виведення агрегованого числового показника.

Рівень реалізації	Пояснення
 Прозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить 75% і більше
 Частково прозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить від 50% до 74%
 Непрозоре місто	Рівень реалізації індикаторів міською радою становить 49% і менше

Transparent cities/Прозорі міста

вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх

м. Київ, Україна, 04053

тел.: +38 044 360 52 42

transparentcities.in.ua