



ІНДЕКС ПУБЛІЧНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Індекс публічності місцевого самоврядування 2016

Чернігівська міська рада

ЗМІСТ

- I. Вступ: про проект
- II. Методологія дослідження
- III. Рейтинг міста Чернігів. Резюме
- IV. Публічність Чернігівського міського голови
- V. Публічність виконавчих органів Чернігівської міської ради
- VI. Публічність депутатів Чернігівської міської ради
- VII. Рекомендації

Публічність міського голови

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

- 1.1. Інформація про міського голову та його діяльність
- 1.2. Інформація про служби міського голови та кадрова політика
- 1.3. Основні програмні (концептуальні) документи муніципалітету
- 1.4. Нормативні документи муніципалітету

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

- 1.5. Участь громадськості

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

- 1.6. Фінансові ресурси муніципалітету
- 1.7. Звіт про результати діяльності міського голови

Публічність виконавчих органів міської ради

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

- 2.1. Інформація про виконавчі органи та їх керівників
- 2.2. Інформація про виконавчий комітет міської ради

2.3. Рішення та документація виконавчих органів

2.4. Комунальне майно та земля муніципалітету

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

2.5. Участь громадськості

2.6. Адміністративні послуги

2.7. Доступ до публічної інформації

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

2.8. Звітування про результати діяльності виконавчих органів ради

2.9. Фінансові ресурси муніципалітету

2.10. Регуляторна політика

Публічність депутатів міської ради

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

3.1. Інформація про депутатів міської ради

3.2. Структура та організація роботи представницького органу місцевого самоврядування

3.3. Пленарні засідання міської ради

3.4. Нормативно-правові акти та інша документація міської ради

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

3.5. Участь громадськості

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

3.6. Звітування про результати діяльності

Вступ

Пропоноване Вашій увазі щорічне дослідження є результатом спільної роботи Мережі партнерів з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування, створеної у 2013 році з ініціативи Громадянської мережі ОПОРА. Кампанія вимірювання охоплює муніципалітети в усіх обласних центрах України (останніх два роки тимчасово не проводиться в Донецьку, Луганську та АР Крим).

До Мережі партнерів з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування увійшли неурядові, позапартійні громадські організації, які мають досвід проведення громадського моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, є політично незаангажованими та задекларували відсутність конфлікту інтересів з об'єктами моніторингового дослідження.

Індекс публічності – це практичний інструмент, що дозволяє всесторонньо оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. В цілому вимірювання Індексу публічності націлене на те, щоб зрозуміти, наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування в цей процес. Результатом такого дослідження є рейтинг публічності муніципалітетів, а також окремих його суб'єктів: міських голів, виконавчих органів та депутатів місцевих рад.

Унікальність Індексу публічності полягає в тому, що з одного боку вимірювання носить комплексний характер й одночасній оцінці підлягає широкий спектр функцій та напрямків діяльності муніципалітету – забезпечення доступу до публічної інформації, доступність адміністративних послуг, регуляторна політика, оприлюднення місцевих нормативно-правових актів, прозорість бюджетного процесу, забезпечення участі громадськості, функціонування офіційного веб-сайту, оприлюднення містобудівних та програмних документів, оприлюднення інформації у форматі відкритих даних. Цим Індекс публічності відрізняється від інших моніторингових досліджень, які акцентовано оцінюють окремі аспекти публічного урядування (моніторинг дотримання законодавства про доступ до публічної інформації, відкритості офіційних веб-сайтів або моніторинг розвитку електронної демократії). З іншого боку, в рамках Індексу публічності оцінюються не лише муніципалітети в цілому, але й окремо суб'єкти владних функцій – міські голови, виконавчі органи та депутати.

Активна фаза моніторингу тривала протягом вересня-листопада 2016 року і включала в себе подання та опрацювання відповідей на інформаційні запити, аналіз контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів, моніторингові візити та безпосереднє спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, опрацювання місцевих нормативно-правових актів. З актуальними і попередніми результатами моніторингу можна ознайомитися на офіційному веб-порталі www.publicityindex.org

Команда Громадянської мережі ОПОРА у Львові висловлює подяку усім організаціям-учасникам Мережі з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування за плідну роботу та професійний підхід. З актуальними і попередніми результатами моніторингу можна ознайомитися на офіційному веб-порталі www.publicityindex.org

МЕТОДОЛОГІЯ ВИМІРЮВАННЯ ІНДЕКСУ ПУБЛІЧНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Що таке публічність місцевого самоврядування?

Під **публічністю** місцевого самоврядування розуміється комплекс управлінських та політичних заходів, до яких вдаються органи та посадові особи місцевого самоврядування, з метою забезпечення максимально відкритих і приязних взаємовідносин з громадянами та підвищення рівня загальної довіри до муніципальних інституцій. У демократичних суспільствах стало вже звичним розцінювати публічність влади як базову ознаку доброго врядування (good governance) та дієвий спосіб запобігання корупції. Не безпідставно вважається, що публічність владних інституцій позитивно впливає на якість життя громадян. Особливо це стосується рівня місцевого самоврядування, де влада є найближчою до людей і надає їм основні суспільні послуги.

У пропонованому дослідженні публічність розцінюється як збірне поняття, що включає в себе три взаємопов'язаних принципи належного врядування – прозорість, відкритість та підзвітність. **Прозорість** розглядається як процес оприлюднення місцевою владою за власною ініціативою вичерпної та актуальної інформації про свій персональний склад і структуру, повноваження і функції, фінанси, поточну активність та плани, політичні ініціативи та ухвалені рішення, послуги, які надаються мешканцям, а також інформації, що становить суспільний інтерес¹. **Відкритість** влади трактується нами як процес надання владою максимального доступу до інформації, що є в її розпорядженні, та стимулювання активного залучення громадян до безпосередньої комунікації та регулярного діалогу з питань вироблення політик на місцевому рівні. **Підзвітність** влади охоплює процес систематичного інформування громадськості про результати та ефективність роботи муніципальних інституцій, використання громадських ресурсів та бюджетних коштів.

Яка мета Індeksu публічності місцевого самоврядування?

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє всесторонньо оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. В цілому, вимірювання Індeksu публічності націлене на те, щоб зрозуміти, наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів – у цей процес.

Хто є об'єктом вимірювання Індeksu публічності місцевого самоврядування?

Основними об'єктами, які підлягали оцінюванню в рамках Індeksu публічності, є міський голова (як головна посадова особа), виконавчі органи ради (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутати міської ради (як представницький орган місцевого самоврядування). Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінювалася окремо за 100-бальною шкалою. А загальний Індекс публічності – це зважена сума значень цих трьох оцінок (див. Таблицю 1). Вага об'єктів вимірювання визначалася з огляду на обсяг повноважень та політичних можливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері забезпечення публічності.

¹ Суспільний інтерес означає, що громадськість має користь (вигоду) від того, що певна інформація стане доступною.

Таблиця 1:

Об'єкти вимірювання Індексу публічності	Вага, у %
Міський голова	30
Виконавчі органи	35
Депутати	35
Всього (загальний Індекс публічності)	100

На підставі яких індикаторів оцінювалася публічність місцевого самоврядування?

Поняття публічності було розділено на три сукупних компонентних показники – прозорість, відкритість, підзвітність – для кожного з об'єктів моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати). Сукупні показники ґрунтуються на 210 оперативних питаннях, які охоплюють широкий спектр функцій та політик органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, забезпечення доступу до публічної інформації, оприлюднення податкових декларацій, прозорість кадрової політики, оприлюднення генерального плану та цільових програм, прозорість бюджетного процесу, оприлюднення нормативно-правових актів, проведення прийомів громадян, доступ до приміщень муніципалітету, відкритість засідань колегіальних органів муніципалітету, функціонування механізмів громадської участі, процедуру звітування, відкритість виконавчого комітету, наповнюваність контентом офіційного веб-сайту, відкритість земельних торгів, прозорість регуляторної політики муніципалітету, доступність адміністративних послуг тощо. Для зручності моніторингу та порівняння усі оперативні питання були згруповані у 13 параметрів, які в свою чергу охоплюють 23 індикатори.

Які джерела та інструменти збору інформації використовувалися для вимірювання?

Вимірювання ґрунтується на аналізі первинних емпіричних даних, зібраних учасниками моніторингової команди шляхом:

- подання та опрацювання відповідей на запити на отримання публічної інформації,
- аналізу контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів,
- моніторингових візитів у муніципалітети, проведення експериментів і безпосереднього спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування,
- аналізу нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Як здійснювався обрахунок даних?

Дані, отримані учасниками щодо кожного з 210 оперативних питань, вносилися до спеціально розробленої оціночної анкети. Кожна відповідь на питання нормалізувалася, тобто їй присвоювалося числове значення за п'ятибальною шкалою (0, 25, 50, 75 або 100 балів) з діапазоном від 0 до 100 балів, де «100» означає високий ступінь відповідності стандарту публічності. Всі питання «зважувалися», тобто отримували ваговий коефіцієнт, з огляду на їх важливість для реалізації принципу максимальної публічності. Так, зокрема питання, які стосувалися практик звітування, залучення громадськості та забезпечення доступу до інформації мають більшу «вагу», ніж питання щодо наявності біографічних відомостей чи контактних даних керівників виконавчих органів.

Кінцева оцінка (О) для кожного питання розраховувалася за формулою $O = \frac{БАЛф}{БАЛм} * Кп$,

де БАЛ_ф – величина фактичного балу по питанню,

БАЛ_м – максимально можливий бал по питанню,

К_п – ваговий коефіцієнт питання.

Отримані за кожне питання оцінки сумувалися за окремими об'єктами моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати), а також за окремими трьома підгрупами в рамках цих об'єктів: принципами (прозорість, відкритість, підзвітність), параметрами (всього 13) та індикаторами (всього 23). Сумарні оцінки для кожного об'єкта вимірювання та підгрупи (принципів, параметрів та індикаторів) переводилися у відсотки, що демонструють рівень реалізації належних стандартів та норм публічності на практиці. Тобто, величина відсотку вказує на співвідношення між плановим показником (стандартом) та фактичним рівнем публічності. Таким чином, субіндекси публічності міського голови, публічності виконавчих органів і публічності депутатів презентують виражену у відсотках суму значень кінцевих оцінок, виставлених за оперативні питання для кожного з цих об'єктів моніторингу.

Зведені вагові коефіцієнти Індексу публічності (по параметрах):

Параметри публічності	Вага, у %
Публічність міського голови	
Прозорість діяльності міського голови та реалізації ним своїх повноважень	18
Оприлюднення програмних та нормативних документів	29
Відкритість міського голови у взаємодії з громадськістю	27
Підзвітність міського голови	26
<i>Всього</i>	<i>100</i>
Публічність виконавчих органів	
Прозорість структури та повноважень виконавчих органів	9
Оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації виконавчих органів	28
Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості	26
Доступність адміністративних послуг	12
Підзвітність виконавчих органів	25
<i>Всього</i>	<i>100</i>
Публічність депутатів	
Прозорість персонального складу, структури та реалізації повноважень представницьким органом місцевого самоврядування	16,5
Прозорість роботи ради, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації	30
Відкритість представницького органу та залучення громади до процесу прийняття рішень	27
Підзвітність депутатського корпусу міської ради	26,5
<i>Всього</i>	<i>100</i>

Для рейтингування муніципалітетів додатково використовувалася світлофорна шкала, де міста з рейтингом 0-40 % класифікуються як неpubлічні, 41-60 % – низький рівень публічності, 61-80 % – задовільний рівень публічності, 81-100 % – публічні міста. Такий підхід більш коректно демонструє реальний рівень публічності муніципалітету.

Світлофорна шкала публічності

Для порівняння муніципалітетів між собою використовувалася світлофорна шкала, де кожен з кольорів позначає фактичний рівень публічності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.



Що слугувало нормативною базою для конструювання системи індикаторів?

Індикатори та оціночні питання розроблялися на основі положень українського законодавства, міжнародних демократичних стандартів та успішних практик, які стосуються різних аспектів публічності муніципальної влади. В основу всієї системи індикаторів покладено принцип свободи інформації – право громадян отримувати інформацію від органів державної публічної адміністрації (та інституцій, що виконують публічні функції) і обов'язку цих органів оприлюднювати та надавати інформацію. «Право знати» стосується усієї інформації, у будь-якій формі створеної чи отриманої органами влади та пов'язаної з будь-якими громадськими або адміністративними функціями.

Зокрема, ключовими міжнародними документами, якими ми послуговувалися при визначенні принципів та стандартів свободи інформації є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування (1985)²;
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009)³;
- Рекомендації Ради Європи Rec (2002) «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року⁴;
- Конвенція Ради Європи Rec (2008) «Про доступ до офіційних документів»⁵;
- Йоганнесбурзькі принципи (1995). Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації⁶.

² Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

³ Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_b49/paran2#n2

⁴ Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33

⁵ Режим доступу:

http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DD394411BA1FD129A5209C55F2D68391?art_id=49046&cat_id=46352

⁶ Режим доступу: <http://library.khpg.org/index.php?id=944255597>

Підставовими для конструювання системи індикаторів були такі національні нормативно-правові акти:

- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
- Закон України «Про державну службу»;
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Закон України «Про адміністративні послуги»;
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Яка користь з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування?

Індекс публічності містить цілісну систему індикаторів, які дозволяють будь-кому на регулярній основі оцінювати й порівнювати якість врядування органів та посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі їх публічності.

Індекс публічності місцевого самоврядування виконує профілактичну функцію щодо запобігання корупційним зловживанням та порушенню прав мешканців на свободу інформації.

Індекс публічності покликаний популяризувати та просувати культуру відкритості серед органів та посадових осіб місцевого самоврядування і підвищувати обізнаність громадян щодо їхніх прав та можливостей.

Вимірювання Індексу публічності слугує платформою для мобілізації зацікавленої громадськості та координації зусиль неурядових організацій у справі підвищення публічності діяльності державних та муніципальних інституцій.

Дані, отримані в ході вимірювання Індексу публічності, використовуються в якості доказової бази для вироблення рекомендацій щодо удосконалення практики врядування на місцевому рівні.

Резюме

Індекс публічності 2016

За результатами вимірювання Індексу публічності органів місцевого самоврядування цього року в загальнонаціональному рейтингу Чернігівська міська рада посіла 11 місце, що свідчить про позитивну динаміку (у 2015 році Індекс публічності муніципалітету був 47 %, що дозволило розділити 17 місце разом з Черкасами та Дніпром). Так, стан публічності зрушився на декілька сходинок вгору, а загальна оцінка збільшилася на 10% завдяки покращенню показників публічності міського голови та депутатського корпусу. Попри це, оцінка публічності виконавчих органів міської влади на сьогодні менша на декілька відсотків за результат попереднього року.

Загальний показник публічності міського голови на противагу результатам дослідження попередніх років цього разу оцінений, як задовільний. Вперше за роки дослідження оцінка публічності мера у розрізі міста на фоні інших об'єктів (виконавчих органів та депутатського корпусу) є найвищою. Так, рівень публічності очільника міста зріс за останній рік на 21 % і на сьогодні складає 64 % (це 11 місце в загальнонаціональному рейтингу публічності міських голів). Збільшення цього показника зумовлене, перш за все, зростанням рівня прозорості та відкритості Чернігівського міського голови. Зокрема, на поліпшення оцінок вплинули оприлюднення Генерального плану міста, використання міською радою системи електронних закупівель PROZORRO та системи електронних петицій, розміщення на офіційному сайті Чернігівської міської ради інформації про виїзні зустрічі міського голови та інше. Як і раніше, значна увага приділяється оприлюдненню інформації про бюджет міста, а також оприлюдненню нормативних документів міської ради.

Попри це, були зафіксовані і негативні тенденції. На сайті досі не розміщується зведена з усіма змінами актуальна редакція бюджету, пустує підрозділ «Патронатна служба». На момент проведення дослідження була відсутня актуальна Стратегія розвитку міста, однак упродовж цього часу її розробкою займалися публічно. Втім слід зазначити, що залишаються добрі минулорічні практики – типова форма декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру міського голови доступна на веб-порталі ради.

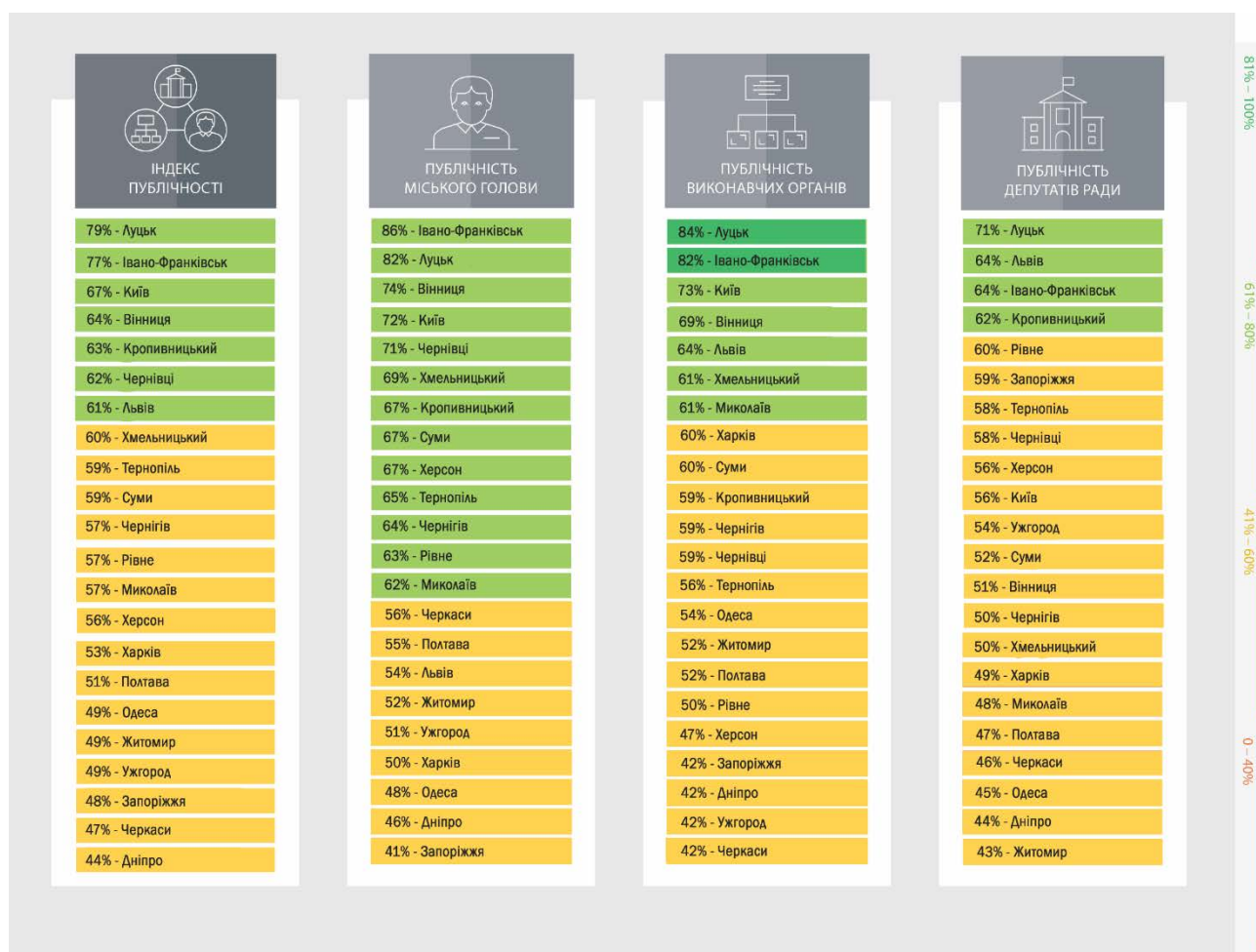
Рівень публічності виконавчих органів Чернігівської міської ради є низьким і становить 59 %, що дозволило зайняти 11 місце у відповідному рейтингу. Сама оцінка по факту є меншою порівняно з результатом попереднього дослідження (у 2015 році публічність виконавчих органів міської ради склала 61 %). Однак, у цьому рейтингу позиції даного об'єкту дослідження покращились, перемістившись з 12 місця на 11. Така ситуація спричинена появою нових індикаторів оцінювання, що зумовлено зміною законодавства. Тут мова про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. За цим параметром половина міст, у тому числі і Чернігів, не набрали жодного балу. Зокрема, міська влада не здійснює оприлюднення наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, не створено портал відкритих даних тощо. Поза тим, за іншими показниками ситуація майже не змінилася. Високі оцінки тут, як завжди, отримали «Адміністративні послуги» та «Доступ до публічної інформації».

Разом з тим, існують системні проблеми в питаннях підзвітності досліджуваного об'єкту. На офіційному сайті Чернігівської міської ради відсутні звітні матеріали виконавчих органів, і вони також не звітують про свою діяльність безпосередньо перед територіальною громадою. Крім того, досі не оприлюднюються відповіді, які надаються на інформаційні запити (публікується лише їх загальна кількість).

Депутатський корпус Чернігівської міської ради вкотре став найменш публічним суб'єктом дослідження на рівні міста, однак ситуація тут дещо покращилась. Вперше за роки

дослідження рівень публічності цього колегіального органу був названий задовільним, а в національному рейтингу він посунувся з 17 місця на 14. Змінити позицію в цьому рейтингу депутатам допомогла публікація на офіційному сайті Чернігівської міської ради біографічних відомостей депутатів, їх декларацій, інформації про графік прийому громадян та склад постійних депутатських комісій. Також позитивним фактом є те, що віднедавна ведеться регулярна відеотрансляція засідань сесії. Попри це на сайті не розміщуються записи засідань попередніх сесій.

Негативні тенденції в основному пов'язані з підзвітністю депутатів – звіти про роботу депутатів не публікуються, і самі вони перед виборцями упродовж цього року не звітували. У свою чергу, постійні комісії також перед радою не звітують. Склад депутатських фракцій та його зміни, межі мажоритарних округів, від яких обиралися депутати, – всю цю інформацію, крім всього, неможливо знайти у відкритому доступі.



Стан публічності міського голови

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

- Інформація про міського голову та його діяльність

На офіційному веб-порталі біографічні відомості Чернігівського міського голови оприлюднені повною мірою. Позитивним моментом є те, що у підрубриці «Виконавчий комітет» зазначені місцезнаходження, поштова адреса, номери засобів зв'язку нового Чернігівського міського голови, а також описані основні функції та його напрямки роботи.

Типова форма декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру міського голови за 2015 рік оприлюднена через офіційні джерела, а також опублікована в соціальних мережах та місцевих медіа.

На офіційному сайті Чернігівської міської ради (ЧМР) наявний [графік](#), згідно з яким прийом громадян міським головою проводиться двічі на місяць, тривалість кожного – три години. Інформація про можливість потрапляння на прийом до міського очільника (місце, дні та часи прийому) наявна на вкладці Відділу звернень громадян Чернігівської міської ради. У приміщенні цього структурного підрозділу, за словами представників Прес-служби, міський голова проводить зустрічі особисто. Тривалість потрапляння на прийом до мера Чернігова в середньому складає 2 місяці.

Прес-служба Чернігівської міської ради – підрозділ, який відповідає і займається інформаційним висвітленням діяльності міського голови. Також міський голова має заступника з питань діяльності виконавчих органів ради. Рубрика «Новини» на веб-порталі міської ради оновлюється систематично.

Чернігівський міський голова періодично комунікує з працівниками ЗМІ, які мають вільний доступ до приміщень роботи колегіальних органів. Прес-конференції, прямі ефіри за ініціативи міського очільника проводяться досить рідко, проте його інформаційна присутність та онлайн активність є задовільною.

Рекомендації:

- ✓ В контактній інформації, поміж іншого, важливо зазначати адресу електронної пошти для прямої або опосередкованої комунікації з міським головою.
- ✓ Розмістити графік прийому громадян міським головою на 2015 рік та описати саму процедуру потрапляння (подання заяви у відповідний структурний підрозділ, запис у чергу через телефонну комунікацію тощо).

- Інформація про служби міського голови та кадрова політика

На офіційному веб-порталі Чернігівської міської ради створена підрубрика «[Патронатна служба](#)», де відсутня інформація про штатних та позаштатних радників мера.

Що стосується інформації про керівників структурних підрозділів, то вона наявна у відкритому доступі. Разом з тим, дані про працівників міської ради та підпорядкованих раді структур не оприлюднені, які і за попередньої влади.

Інформація про порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад, оголошення про наявні конкурси на заміщення вакантних посад публікуються у виданні «Чернігівські відомості», а також у підрозділі офіційного веб-порталу «[Вакансії](#)».

Розпорядження міського голови про призначення/заміщення керівних посад не акумульовані в окрему рубрику, а з'являються в розділі «Нормативні документи», а також «[Вакансії](#)».

Протоколи засідань конкурсних комісій про результати конкурсів на заміщення вакантних посад із зазначенням кількості кандидатів, складу конкурсної комісії відсутні у відкритому доступі.

Рекомендації:

- ✓ Акумулювати інформацію про всіх помічників та радників міського голови в окремій рубриці «Патронатна служба» сайту Чернігівської міської ради.
- ✓ Оприлюднити дані про склад працівників міської ради та підпорядкованих їй структур.
- ✓ Розпорядження міського голови про призначення/заміщення керівних посад зібрати в окрему рубрику.
- ✓ Протоколи засідань конкурсних комісій мають знаходитися у відкритому доступі, а їх розміщення логічним для пошуку на сайті ЧМР.

- Основні програмні (концептуальні) документи муніципалітету

На офіційному веб-сайті упродовж періоду дослідження не було опубліковано актуальної Стратегії розвитку міста. Разом з тим на сайті з'явився Генеральний план розвитку міста Чернігова.

У рубриці «[Нормативні документи](#)» на офіційному сайті міської ради є рішення ради про затвердження міського бюджету на поточний рік. Також періодично публікуються рішення про затвердження змін до бюджету міста. Готовий та актуальний документ (із всіма змінами) на сайті відсутній.

У період дослідження на офіційному веб-сайті була оприлюднена короткострокова програма соціально-економічного розвитку міста.

Міською радою ніколи не запроваджувалася система управління якістю (ISO).

Нові індикатори, за якими міська рада набрала високі бали – використання системи електронних закупівель PROZORRO, а також системи електронних петицій. Разом з тим, в Чернігівській міській раді відсутній програмний документ, який визначає пріоритетні напрямки розвитку сфери відкритих даних.

Рекомендації:

- ✓ Оприлюднювати довгострокову програму розвитку міста.
- ✓ Запровадити систему управління якістю для муніципалітетів – вимога нова та нерозповсюджена в українських реаліях. Проте, декларуючи свою діяльність як прозору та відкрити, до її використання варто прагнути.
- ✓ Затвердити програмний документ, який визначає пріоритетні напрямки розвитку сфери відкритих даних.

- Нормативні документи муніципалітету

Статут територіальної громади міста Чернігова оприлюднений в рубриці «[Розвиток міста](#)». Також розпорядження міського голови оприлюднюються на офіційній веб-сторінці ради одразу після технічного підписання нормативного документу, але не завжди вчасно.

На сайті створений «Пошук», де за допомогою функції «Розширений пошук» створена можливість ідентифікувати документи та інформаційні повідомлення за розділами сайту та часом їх оприлюднення.

Міським головою прийнято і оприлюднене розпорядження «Про забезпечення виконання Закону України "Про доступ до публічної інформації"». Тим самим функції із забезпечення доступу запитувачів до інформації у міській раді покладено тепер на Прес-службу Чернігівської міської ради (у зв'язку з реорганізацією структури муніципалітету), а відповідальною особою є заступника міського голови Ломако О. А.

На сайті міської ради також є документ, яким запроваджено і врегульовано процедуру бюджету участі (інші назви – «партисипативний бюджет», «громадський бюджет») відповідно до нового критерію оцінювання.

Рекомендації:

- ✓ Оприлюднювати всі розпорядження міського голови вчасно.
- ✓ Удосконалити пошукову спроможність ресурсу. Існуючу на сайті система пошуку не можна назвати зручною, незважаючи на додаткові можливості, що надаються опцією «Розширений пошук». Так, система не дозволяє здійснювати контекстний пошук за ключовими словами текстової інформації, що розміщена на сайті.

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

- Участь громадськості

На офіційному сайті Чернігівської міської ради наявний графік, згідно з яким прийом громадян міським головою проводиться двічі на місяць, тривалість кожного – три години. За словами представників Прес-служби, на прийом до міського голови можна потрапити за два місяці, а проводить він його особисто.

Проведення окремого прийому для деяких категорій осіб або об'єднань, зокрема організацій громадянського суспільства, не ввійшло в практику міської влади, хоча вона існує в інших містах.

Приміщення, де міський голова проводить прийом громадян, а це Відділ звернень громадян Чернігівської міської ради, є комфортним для людей з особливими потребами через особливості архітектурного рішення.

Міський голова активно використовує у своїй комунікації з мешканцями сучасні інформаційно-комунікаційні технології, зокрема соціальну мережу Facebook. Однак свої сторінки він не веде особисто.

Упродовж останнього року міським головою не ініціювалися громадські слухання.

На офіційному веб-сайті відсутня комплексна інформація про порядок звернення громадян. Мешканці не мають можливості ознайомитися з самою процедурою. Проте, загальні відомості (необхідні контактні дані, графік прийому тощо) наявні у відкритому доступі.

Є можливість оформити електронне звернення, в тому числі до міського голови, через сайт igov.org.ua.

Громадська рада при міському голові створена у вересні 2016 року, але інформація про її функціонування відсутня.

Органом, що відповідає за налагодження співпраці з організаціями громадянського суспільства у Чернігівській міській раді виступає Прес-служба Чернігівської міської ради.

Рекомендації:

- ✓ Створити окрему чергу для категорій осіб або об'єднань, зокрема організацій громадянського суспільства, під час прийому міським головою.
- ✓ Організувати функціонування «гарячих ліній» при міському голові.
- ✓ Визначитися із доцільністю діяльності Громадської ради та у зв'язку з цим запровадити дієві інструменти участі містян у місцевому самоврядуванні.

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

- Фінансові ресурси муніципалітету

На веб-сайті ради доступний затверджений радою річний звіт про виконання бюджету, який містить вичерпну інформацію про стан виконання основного фінансового документу міста, а також інформація про перелік та ставки місцевих податків і зборів.

- Звіт про результати діяльності міського голови

Програми соціально економічного та культурного розвитку приймаються раз на рік, результати їх виконання розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської ради та оформлюються у вигляді рішень виконкому, а потім схвалюються сесією міської ради та узагальнюються у вигляді рішень міської ради. Міський голова не інформує населення про виконання програм соціально економічного та культурного розвитку на відкритій зустрічі, хоча такий обов'язок закріплений статтею 64 Статуту територіальної громади міста Чернігова. А також упродовж періоду дослідження не був опублікований річний звіт Чернігівського міського голови.

Рекомендації:

- ✓ Взяти за практику періодичні виїзні відкриті зустрічі з населення, під час яких міський голова звітує про роботу виконавчих органів, виконання місцевих цільових програм тощо. А також детально прописати процедуру в Статуті територіальної громади міста Чернігова.
- ✓ Розмежовувати звіти міського голови.
- ✓ Оприлюднювати всі звіти міського голови в офіційному друкованому органі, а також на веб-порталі міської ради.
- ✓ Створити на офіційному веб-порталі рубрику задля розміщення звітів за різний період та суб'єктів, аби користувачам полегшити процес пошуку інформації.

Стан публічності виконавчих органів міської ради

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

- Інформація про виконавчі органи та їх керівників

Інформація про місцезнаходження, номери засобів зв'язку, розклад роботи виконавчих органів, у тому числі керуючого виконавчим комітетом Чернігівської міської ради, знаходиться на офіційному сайті. Наявна також інформація про структуру та персональний склад виконавчих органів, проте її не можна назвати повною. Оприлюднені загальні відомості про керівників виконавчих органів, у тому числі їх повноваження, а також основні функції та напрямки роботи керуючого виконавчим комітетом. Наявні також біографічні дані заступників міського голови.

Декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру заступників міського голови наявні на веб-порталі ради та в друкованому виданні.

На веб-сторінці ради наявна інформація про підприємства, установи та організації, а також заклади соціальної сфери, що належать до сфери управління міської ради.

Рекомендації:

- ✓ В контактній інформації, поміж іншого, важливо зазначати електронну адресу для прямої або опосередкованої комунікації з виконавчим комітетом та виконавчими органами ЧМР з громадянами.

- Інформація про виконавчий комітет міської ради

На веб-сторінці ради є інформація про персональний склад виконкому та його повноваження, а також біографічні відомості членів виконавчого комітету. Також у відкритому доступі є інформація про місцезнаходження (місце засідань), номери засобів зв'язку керуючого виконавчим комітетом.

На веб-сайті Чернігівської міської ради у розділі «Публічна інформація», а саме у рубриці «[Плани засідань виконкому](#)» за час проведення дослідження з запізненням оприлюднювалася актуальна інформація про місце та час засідань виконавчого комітету.

Рекомендації:

- ✓ У контактній інформації членів виконавчого комітету зазначити офіційні електронні пошти всіх його членів.
- ✓ Вчасно оприлюднювати актуальну інформацію про засідання виконавчого комітету.

- Рішення та документація виконавчих органів

Проекти рішень виконавчого комітету наявні у рубриці «[Регуляторна політика](#)», а саме розділі «Оприлюднення проектів регуляторних актів». Щодо самих рішень, то вони вчасно оприлюднюються у рубриці «[Нормативні документи](#)». У друкованому виданні ці нормативно-правові повною мірою не публікуються.

Щодо інформаційного висвітлення здійснення регуляторної політики міською владою, то воно реалізується на належному рівні. На веб-сайті ради є окрема рубрика «[Регуляторна політика](#)», у якій оприлюднено план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на поточний календарний рік (розділ «[Планування регуляторної діяльності](#)»). Повідомлення, які

містять усю необхідну інформацію, оприлюднення проектів регуляторних актів публікуються в розділі «Новини». Усі проекти регуляторних актів із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюються на веб-сайті ради у рубриці «[Оприлюднення проектів регуляторних актів](#)»).

Річний план закупівель і зміни до нього також оприлюднений на веб-сайті ради.

Разом з тим на офіційному веб-порталі міської ради розміщена неповна інформація про послуги, що надаються комунальними підприємствами, а також про пільги для різних категорій населення.

Актуальна програма соціально-економічного розвитку міста на короткостроковий період на офіційному веб-порталі розміщена була. Щодо місцевих цільових програм, то вони знаходяться в рубриці «[Міські програми](#)», розділ «Розвиток міста»).

На веб-сайті існує система пошуку інформації. Проте система індексує контент ситуативно, а отже, не завжди ідентифікує необхідну запитувану інформацію. Можливість окремого пошуку в базі даних нормативно-правових актів створена через функцію «Розширений пошук».

Рекомендації:

- ✓ Оприлюднити зведену інформацію про послуги, що надаються комунальними підприємствами, а також про пільги для різних категорій населення.
- ✓ Практика інших муніципалітетів показує, що поряд з Стратегією розвитку міста, а також короткостроковими програмами соціально-економічного розвитку, міська влада розробляє довгострокову на 5 років. Більше того, це вимога, яка формально закріплена на законодавчому рівні. Варто було б впровадити її у в Чернігові.
- ✓ Поліпшити пошукову спроможність сайту.

- Комунальне майно та земля муніципалітету

Упродовж досліджуваного періоду земельні торги у місті Чернігові не проводилися.

У місті функціонує містобудівельний кадастр. Відділ містобудівного кадастру управління архітектури та містобудування міської ради відповідальний за створення, наповнення, формування та ведення містобудівного кадастру м. Чернігова.

Рекомендації:

- ✓ Впровадити практику проведення земельних торгів в місті Чернігові.

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

- Участь громадськості

Громадяни та представники медіа можуть бути присутніми на засіданнях виконкому.

Щодо приміщень ради (кабінетів управління, відділів), то доступ до них вільний.

Інформація про порядок проведення громадських слухань – процедуру ініціювання і проведення слухань, а також врахування їх результатів – узагальнено в Положенні «Про проведення громадських слухань у місті Чернігові», яке розміщене на офіційному сайті Чернігівської міської ради. Також на сайті присутнє Положення «Про місцеві ініціативи в місті Чернігові». У Статуті територіальної громади м. Чернігова зібрано відомості про інші механізми громадської участі, зокрема, загальні збори, однак вони не деталізовані.

Як показала практика, громадські слухання відповідно до чинної процедури провести вкрай важко. Так, упродовж досліджуваного періоду вони ініційовані не були.

При виконавчих органах створені та діють дорадчо-консультативні органи – робочі групи.

Рекомендації:

- ✓ Розміщувати протоколи/стенограми про результати усіх проведених громадських слухань.
- ✓ Визначити детальну та зрозумілу процедуру доступу громадян до засідань виконкому нормотворчим шляхом.

- Адміністративні послуги

З 26 вересня 2012 року діє Центр надання адміністративних послуг у місті Чернігові. ЦНАП має власний веб-сайт, що містить інформацію про порядок надання адміністративних послуг та послуг, що надаються виконавчими органами. На інформаційних стендах ЦНАП оприлюднені інформаційні картки про порядок отримання кожної окремої адміністративної послуги.

У Центрі проводиться прийом громадян відповідно до норм законодавства, а також організовано електронну чергу.

У приміщенні ЦНАП доступні довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги. Існує можливість отримати інформацію про послуги за допомогою засобів телекомунікації. У приміщенні ЦНАП облаштовані інформаційні стенди із зразками відповідних документів. Наявні бланки для заповнення (зразки) з метою отримання адміністративних послуг.

Також є скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг.

Рекомендації:

- ✓ Розмістити на офіційному сайті ЦНАП відомості про наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування.

- Доступ до публічної інформації

У розділі «[Публічна інформація](#)» знаходяться всі необхідні відомості, що регулюють питання доступу, зокрема, про порядок оформлення та подання запиту на інформацію. Також у цьому

розділі функціонує система обліку публічної інформації. На веб-сайті ради оприлюднений порядок оскарження рішень (дій чи бездіяльності) розпорядників інформації, також наявні форми запитів на отримання публічної інформації.

Процесам, що супроводжують подачу запитів на інформацію, можна дати позитивну оцінку, але не найвищу. Так, інформаційний запит можна подати всіма можливими способами, проте спеціальна онлайн-форма для подання запиту на сайті відсутня. Відповіді надаються, в своїй більшості, вчасно, однак далеко не з усіх питань вони є вичерпними.

У міській раді є відведені приміщення для роботи з документами: організаційний відділ, також є вільні для роботи столи в протокольній частині загального відділу. Проте користуватися копіювальною машиною тут можливості немає.

Щодо офіційного веб-порталу Чернігівської міської ради, то «дружнім» до користувача сайтом його назвати важко. Практика показує, що його структура часто дезорієнтує пересічного користувача.

Рекомендації:

- ✓ Створити на офіційному веб-сайті онлайн-форму для подачі інформаційного запиту.
- ✓ Зробити публічною інформацію про відчуження земельних ділянок.
- ✓ Впровадити зручну систему навігації по сайту. Інтерфейс сайту має бути інтуїтивно зрозумілий для користувачів, розділи та рубрики логічно впорядковані.

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

- Звітування про результати діяльності виконавчих органів ради

Звітування про результати діяльності виконавчих органів ради

Виконавчі органи не звітують про свою діяльність перед територіальною громадою, хоча цей обов'язок закріплений в Статуті територіальної громади міста. На веб-сайті ради відсутні звіти виконавчих органів.

Звіти виконавчих органів відсутні в публічному доступі, окрім звіту' про виконання програм соціально економічного та культурного розвитку. Проте оприлюднюються звіти про виконання міського бюджету.

Виконавчі органи подають раді письмові звіти про хід та результати відчуження комунального майна, проте ця інформація не є загальнодоступною для містян.

Рекомендації:

- ✓ Запровадити практику звітування виконавчими органами перед територіальною громадою міста, а також перед представницьким органом місцевого самоврядування.
- ✓ Розміщувати деталізовані звіти щодо розгляду запитів на публічну інформацію або оприлюднювати всі відповіді, які надаються на запит. Бажано для звітів різних суб'єктів та форматів створити окрему рубрику на офіційному сайті Чернігівської міської ради.

- Фінансові ресурси муніципалітету

В місті немає практики публічного представлення інформації про виконання місцевого бюджету, окрім звітування міського голови перед депутатами міської ради.

Звіти виконавчих органів про хід та результати відчуження комунального майна не публікуються на веб-сайті ради.

Рекомендації:

- ✓ Поширювати інформацію про використання міського бюджету серед мешканців міста Чернігова.
- ✓ Зробити звіти про хід та результати відчуження комунального майна суспільним надбанням.

- Регуляторна політика

Усі звіти про відстеження результативності регуляторних актів публікуються на веб-сайті ради або в друкованих органах.

Стан публічності депутатів міської ради

ПРИНЦИП ПРОЗОРОСТІ

- Інформація про депутатів міської ради

Фактично всі відомості про депутатський склад Чернігівської міської ради знаходяться у розділі «[Депутатський корпус](#)» (рубрика «Міська рада») офіційного веб-порталу ради. Так, профілі всіх депутатів містять інформацію про місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, графік прийому, посаду в раді, членство постійної комісії, а також окремі біографічні факти.

Інформація про права та обов'язки депутатів міської ради узагальнена у рішенні міської ради «Про Регламент Чернігівської міської ради 6 скликання».

Декларації про майно, доходи і видатки фінансового характеру депутатів оприлюднені на офіційному сайті Чернігівської міської ради, а саме в їх особистих профілях.

Рекомендації:

- ✓ Доповнити на веб-сторінці міської ради біографічні відомості про усіх депутатів (освіта, досвід роботи, сімейний стан, відсутність судимості, партійна приналежність тощо).
- ✓ Для зручності користувачів сайту створити окремий підрозділ, де могла бути розміщена інформація про права та обов'язки депутатів.

- Структура та організація роботи представницького органу місцевого самоврядування

Регламент роботи міської ради і положення про роботу постійних комісій розміщені у рубриці «[Нормативні документи](#)», а саме в рішеннях міської ради.

Інформація про засідання постійних депутатських комісій періодично з'являється в рубриці «Новини», проте окремий актуальний графік цих засідань у період дослідження оприлюднений на сайті не був. Він вивішувався на дверях загального відділу Чернігівської міської ради.

Зміни у складі постійних депутатських комісій вносяться в окреме поле профілю депутата, який розміщений на офіційному веб-порталі ради.

На веб-сайті також є інформація про повноваження, графік прийому секретаря ради. Наявні також його біографічні дані та декларація про майно, доходи витрати і зобов'язання фінансового характеру секретаря ради розміщена на веб-сайті ради.

Інформація про перелік та межі мажоритарних округів, в яких обрані депутати міської ради, на офіційному сайті Чернігівської міської ради відсутня.

На веб-сайті відсутня інформація про місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку та електронної пошти секретаріату ради.

Рекомендації:

- ✓ Опублікувати в окремому підрозділі веб-сайту міської ради актуальну інформацію про склад депутатських фракцій та його зміни.
- ✓ Додати інформацію про мажоритарні округи, від яких обиралися депутати.

- Пленарні засідання міської ради

Рішення про скликання сесії ради вчасно оприлюднюються на офіційному веб-сайті. Проект порядку денного сесії оприлюднюється заздалегідь на веб-сторінці ради. Проекти рішень та самі рішення оприлюднюються на офіційному веб-сайті. Питання вчасності їх оприлюднення також носить ситуативний характер. Подекуди проекти рішень міської ради не оприлюднюються за 20 днів до засідання комісії, хоча ці строки врегульовані Законом України «Про доступ до публічної інформації».

У раді функціонує електронна система голосування, а інформація про реєстрацію депутатів на пленарних засіданнях публікується в рубриці «[Депутатський корпус](#)».

Щодо запитів депутатів міської ради, то на офіційному веб-порталі Чернігівської міської ради вони не акумульовані.

На веб-сторінці ради опубліковано рішення, яке регулює розмір депутатських фондів на виконання депутатських повноважень та процедуру їх використання.

На сесійних засіданнях відбувається відео трансляція на веб-портал міської ради, однак самі записи не зберігаються.

Рекомендації:

- ✓ На веб-сайті повинен бути оприлюднений план звітів депутатів міської ради про свою роботу та усі їх запити.
- ✓ Аудіо та відео пленарних засідань мають бути доступні для перегляду в прямому ефірі та в записі на сайті Чернігівської міської ради.

- Нормативно-правові акти та інша документація міської ради

Протоколів засідань постійних депутатських комісій у відкритому доступі немає.

Рекомендації:

- ✓ Запровадити відкритий доступ до протоколів засідань постійних комісій, а не тільки через подачу інформаційного запиту.

ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ

- Участь громадськості

Відповідно до Статуту територіальної громади міста Чернігова мешканці міста, які виявили бажання відвідати сесію міської Чернігів ради, повинні, не пізніше як за день до її відкриття, подати заяву на ім'я секретаря міської ради. Згоду на участь у роботі сесії дає міська рада окремо по кожній заяві. Практика показує, що часто громадяни приходять і без згаданих формальних вимог.

У приміщенні міської ради відсутні спеціальні умови для неповносправних осіб, зокрема, високі сходи без пандусу.

Форми участі присутніх у роботі сесії (запитання, виступи, внесення пропозицій) визначаються регламентом міської ради. Процедура, яка дозволяє мешканцям виступати на пленарних засіданнях міської ради, декларується нормою Статуту територіальної громади міста Чернігова, проте чітко не прописана і окремо не зазначена на сайті міської ради.

На веб-сайті також відсутня інформація про процедуру, яка регулює доступ громадян до засідань депутатських комісій. Проте вона відповідає тій, що регулює питання доступу мешканців до сесії міської ради.

Лева частка від загального складу депутатів міської ради особисто проводять прийом виборців.

Порядок проведення громадських слухань, місцевої ініціативи, загальних зборів громадян врегульовано у Статуті територіальної громади. Також існує окреме Положення «Про проведення громадських слухань у м. Чернігові» та Положення «Про місцеві ініціативи в місті Чернігові».

Порядок утворення та функціонування консультативно-дорадчих органів ради врегульовано у Статуті територіальної громади.

Ніхто з депутатів міської ради не ініціював громадські слухання за досліджуваний період.

Рекомендації:

- ✓ Забезпечити доступ до міської ради неповносправних осіб.
- ✓ Оприлюднити на сайті міської ради чіткий опис процедури участі громадян у роботі сесії міської ради та на засіданнях постійних комісій.
- ✓ Переглянути та вдосконалити Положення «Про проведення громадських слухань в м. Чернігові» та Статут територіальної громади міста Чернігова.
- ✓ Розробити та затвердити інші нормативно-правові акти, які регулюють інші процедури участі громадян в місцевому самоврядуванні.

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ

- Звітування про результати діяльності

У поточному році комісії не звітували перед радою.

Порядок звітування депутатів перед територіальною громадою нормативно неврегульовані.

Радою не затверджені рішення про строки проведення звітів депутатів перед виборцями.

На веб-сайті відсутня інформація про кількість коштів, виділених з депутатських фондів на потреби громадян.

Рекомендації:

- ✓ Налагодити процес звітування депутатів перед громадою та оприлюднення графіку і змісту звітів депутатів на веб-порталі міської ради, а також звітів про використання депутатських фондів.