

БЮЛЕТЕНЬ
Місцева та регіональна політика розвитку
в Україні

Період реалізації:
грудень 2018 - березень 2019

Автори:
Єгор Киян, Ігор Петренко

Березень 2019

ПРО ПРОЕКТ

Даний бюлетень було розроблено в рамках проекту «Сприяння прозорості та впровадження антикорупційних заходів у державних підприємствах та органах місцевого самоврядування в Україні». Ініціатива здійснюється Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у партнерстві з Інститутом економічних та соціальних реформ в Словаччині (INEKO) та фінансово підтримується за програмою «Офіційна Підтримка Розвитку Словацької Республіки (SlovakAid)». Проект спрямований на підвищення ефективності державної адміністрації, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства у сфері створення та нагляду за регіональною політикою, управління державними підприємствами, моніторингу бюджетів та відкритості інформації місцевої влади.

Публікація є першим виданням серії оцінок політик місцевого та регіонального рівнів, запроваджених у грудні 2018 - березні 2019 року. Майбутні оцінки будуть здійснюватися щоквартально. Загалом, до кінця проекту буде зібрано та проранжовано більше 20 місцевих політик.

Головною метою ініціативи є підвищення якості регіонального та/або муніципального регулювання та законодавства шляхом публікації регулярної експертної оцінки соціально-економічних заходів, запропонованих або впроваджених органами місцевого самоврядування в Україні. Метою оцінки є опис практик, які також можуть бути застосовані й іншими адміністраціями.

Заходи, включені до цього бюлетеня, були визначені та проаналізовані за підтримки експертної ради, яка була відібрана Міжнародним центром перспективних досліджень на основі їхнього досвіду. Тринадцятьом експертам з відповідними знаннями було запропоновано оцінити обрані місцеві заходи та політику, яка була прийнята місцевими та регіональними органами влади.

В результаті, у цій публікації представлено шість місцевих та регіональних заходів. Три з них є інноваційними і можуть мати значний позитивний вплив на економічний і соціальний розвиток України.

Ми сподіваємося, що така практика зможе просувати гарні ідеї і надихати на їхнє впровадження по всій території України.

Склад експертної ради:

- 1. Береза Альона** - голова ГО «Жар».
- 2. Блінов Олег** - аналітик НУО «Центр громадського моніторингу та досліджень».
- 3. Католик Ярослав** - регіональний координатор проектів, помічник народного депутата України.
- 4. Кузько Юрій** - регіональний тренер Одеської області при Міжнародній організації з розвитку права та ДП «ProZorro».
- 5. Маркевич Катерина** - експерт з економічних програм Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова.
- 6. Потоцький Сергій** - співзасновник антикорупційної ГО «Центр моніторингу влади».
- 7. Піонтковський Костянтин** - голова ГО «Центр моніторингу влади».
- 8. Розлуцька Анастасія** - головний редактор журналу Mind lab.
- 9. Сімка Мирослав** - голова правління ГО «Центр громадського моніторингу та досліджень».
- 10. Сінченко Дмитро** - голова ГО «Асоціація політичних наук».
- 11. Соловійова Жанна** - керівник регіонального центру розвитку КСВ (програма ПРООН), експерт з регіонального розвитку, програма U-LEAD з Європою.
- 12. Субочев Олексій** - доцент кафедри міжнародних фінансів Київського національного економічного університету.
- 13. Зюзін Віталій** - керівник проектів ТОВ «Оперативна соціологія», голова ГО «Місцеві стратегії».

МЕТОДОЛОГІЯ

Відбір заходів для оцінки

Заходи були визначені на основі:

- моніторингу ЗМІ.
- поради місцевих активістів та експертів.
- безпосереднього звернення до органів місцевого самоврядування.

МЦПД прийняв остаточний відбір заходів для оцінки. Акцент був зроблений на широко обговорюваних серед громадськості заходів, а також на заходи, які, на думку МЦПД, є рідкісними, інноваційними та/або важливими для економічного та соціального розвитку країни.

Критерії оцінки

Експерти оцінили всі відібрані заходи за двома індикаторами: якість (тобто сприйняття/ставлення) заходу, а також важливість/значимість заходу для суспільства та економіки на місцевому рівні.

Якість заходу [-3; +3]

Експерти оцінили вплив кожного з заходів і дали йому оцінку. Діапазон:

- 3 - абсолютне несхвалення заходу
- 2 - помірно несхвалення заходу
- 1 - незначне несхвалення заходу
- 0 - статус-кво
- +1 - незначне схвалення заходу
- +2 - помірно схвалення заходу
- +3 - абсолютне схвалення заходу

Важливість заходу для суспільства та економіки (%)

Експерти висловили думку, наскільки важливим і необхідним є захід для суспільства та економіки, для економічного та соціального розвитку на місцевому рівні. Ця категорія підкреслює важливість реформування даної системної особливості в місті чи регіоні. Чим вище оцінка, тим важливішим є захід.

Рейтинг заходу

Для отримання рейтингу заходу, середня оцінка якості заходу була помножена на коефіцієнт, що відображає середнє значення важливості/значення цього показника для місцевого суспільства та економіки. Таким чином, рейтинг оцінюваних заходів потрапляє у діапазон [-300; +300]. Відповідно до цих рейтингових значень, всі заходи проранжовані у таблиці. Рейтинг заходу вказує на його вплив на економічний і соціальний розвиток міста або регіону.

НАЙКРАЩІ ТА НАЙГІРШІ ЗАХОДИ

Назва	Якість [-3; +3]	Важливість [0%; 100%]	Фінальна оцінка [-300; 300]	Місце
Прийняття нової редакції статуту територіальної громади (Кропивницький)	+2,9	65,0	185,7	I
Створення онлайн-мапи здійснених закупівель для шкіл і садочків (Ужгород)	+2,1	48,6	104,1	II
Проект «Вчитель+» (Одеса)	+1,9	54,3	100,8	III
Прийняття Комплексної цільової програми екологічного благополуччя на 2019-2021 роки (Київ)	+0,7	25,7	18,4	IV
Передача функцій "Служби місцевих автодоріг" для ремонту доріг місцевого значення (Хмельницький)	0,0	19,2	0,0	V
Реконструкція перинатального центру (Чернівці)	-0,9	61,4	-52,7	VI

I. Прийняття нової редакції статуту територіальної громади міста Кропивницького¹

Зміст заходу:

Старий статут не відповідав ані новому законодавству, ані здоровому глузду. Він повністю блокував можливість громади впливати на владу шляхом проведення громадських слухань, загальних зборів громадян чи громадської ініціативи. Статут не відображав змін у законодавстві про місцеве самоврядування, зокрема не передбачав можливості застосування електронних петицій, доступу до публічної інформації тощо.

Статут було розроблено за ініціативи громадських активістів, передусім – ГО «Асоціації Політичних Наук» та коаліції «Рада Експертів». Адвокасі-кампанія тривала близько трьох років. В результаті місто отримало новий інструмент громадської участі в управлінні містом. Від прийняття даного документу виграли передусім члени громадських організацій та громадсько-активні виборці, які отримали додаткові способи достукатись до керівництва міста у вирішенні своїх питань.

Про результати голосування за цей документ повідомили провідні місцеві ЗМІ. Станом на сьогодні прийнятий статут перебуває на затвердженні в органах юстиції.

Примітки

Експерти відмітили, що прийняття цього рішення було революційним, проте не багато людей у Кропивницькому усвідомлюють значення цієї події. Прийняття цієї демократичної редакції статуту міста дозволить мешканцям Кропивницького позбутись монополії депутатів на представництво інтересів виборців. Відтепер для того, щоб міськрада розглянула проект рішення, не обов'язково просити депутатів чи міського голову – можна подавати такий документ самостійно.

Проте, як недолік, експерти додають, що прийняття не завжди означає виконання.

Оцінка: Якість [+2.9] Важливість [65.0%]

¹ Досліджував: Сінченко Дмитро - голова ГО «Асоціація політичних наук».

II. Створення онлайн-мапи здійснених закупівель для шкіл і садочків Ужгорода²

Зміст заходу:

Щороку в Україні з місцевих та державного бюджетів витрачаються значні кошти на освіту: ремонти шкіл та садочків, закупівля шкільних меблів, комп'ютерної техніки та обладнання тощо. Натомість батьки звикли, що у школах і садочках постійно необхідно сплачувати гроші на потреби установи, ті ж ремонти класів, господарські товари, охорону. Оскільки затверджені бюджети органів місцевого самоврядування є доволі складні для пошуку необхідної інформації, веб-порталі DOZORRO спільно з Ужгородською міською радою підготував онлайн-мапу закупівель шкіл та садків. Вона допоможе батькам зрозуміти, що купує школа та дитсадок за державні кошти, та чи є потреба додаткового здавання власних коштів на їх потреби.

На офіційному сайті Ужгородської міської ради з'явилась можливість переглянути все, що закуповують за кошти державного бюджету або за кошти міського бюджету Ужгорода для шкіл та садочків міста. Таким чином, був створений простий та зручний інструмент для громадського контролю за використанням бюджетних коштів у освіті міста Ужгород.

Для цього потрібно перейти за посиланням <https://rada-uzhgorod.gov.ua/zakupivli-shkil-i-sadkiv-uzhgoroda-na-mapi-portalu-dozorro/> або з головної сторінки сайту (ліва колонка) у рубрику «Закупівлі шкіл і садків. Мапа порталу DOZORRO». На мапі потрібно обрати школу або дитсадок і дізнатися, що саме закуповували та на яку суму, можна перейти за посиланням і переглянути також укладений договір.

Стейкхолдерами нововведення в першу чергу є батьки дітей, які навчаються у школах і садочках Ужгорода.

Примітки

Якщо роботи, зазначені на онлайн-мапі, за спостереженням громадян не виконані або виконані неналежним чином, є можливість залишити відгук на порталі DOZORRO, на який обов'язково відреагують представники спільноти громадських організацій, які проводять перевірки закупівель та готують звернення у контролюючі органи.

² Досліджував: Кузько Юрій - регіональний тренер Одеської області при Міжнародній організації з розвитку права та ДП «ProZorro».

Проте, експерти відмічають, що на мапі відображені не вся інформація щодо бюджетного фінансування цих закладів, а відповідно її корисність для батьків не надто велика. Зокрема, якщо в освітньому закладі у батьків вимагають гроші на ремонт класу їхньої дитини, то мапа не допоможе визначитись чи передавались керівництву закладу кошти на закупівлю фарби чи ні.

Оцінка: Якість [+2.1] Важливість [48.6%]

III. Проект «Вчитель+» одеської обласної державної адміністрації³

Зміст заходу:

В семи районах Одеської області в грудні 2018 року запрацював освітній проект «Вчитель+» – для учнів з найвіддаленіших шкіл в режимі онлайн проводитимуться уроки кращих педагогів регіону (на базі Рішельєвського ліцею м. Одеса).

20 грудня за цією програмою відбулась трансляція перших уроків по темі «Теплові явища», а дистанційно ознайомились з ним учні семи шкіл з різних районів області. При чому учні мали змогу відповідати на питання вчителя та ставити йому власні.

Голова Одеської обласної державної адміністрації Максим Степанов під час презентації проекту заявив, що протягом 2019 року будуть відпрацьовуватись усі деталі цієї програми. Планується, що протягом цього навчального року до проекту «Вчитель+» приєднаються близько 60 навчальних закладів регіону з найбільшим кадровим голодом, а надалі ним зможе скористатись будь-яка школа. Кожна школа в системі матиме власний логін і пароль, а у школярів буде можливість опрацьовувати матеріали до уроків.

Одеська ОДА вже закупила обладнання для 100 сучасних кабінетів дистанційної освіти загальною вартістю 30 мільйонів гривень. Кожен з кабінетів оснащено інтерактивною панеллю, проектором і комп'ютерами з підключенням до мережі швидкісного Інтернету та Wi-Fi.

Повідомляється, що згодом можна буде проводити дистанційне навчання не лише учнів, а й вчителів (з КЗВО «Одеська академія неперервної освіти Одеської обласної ради»). Але наразі на цьому порталі проводяться щотижневі онлайн трансляції уроків для учнів сьомих-восьмих класів з дисциплін природничо-математичного циклу.

В обласній держадміністрації запевняють, що це унікальна освітня програма, аналогів якій в Україні поки немає, адже завдяки їй знання стають доступними незалежно від місця проживання учня. Голова Одеської ОДА Максим Степанов заявив, що цей проект покликаний вирішити проблему кадрового дефіциту в регіоні, адже наразі у школах не вистачає понад 600 педагогів переважно природничо-математичних дисциплін (наприклад, фізика, хімія, інформатика, біологія). Разом з тим, очільник області підкреслив, що Одещина відкрита для обміну досвідом і співпраці з іншими регіонами.

³ Досліджував: Католик Ярослав - регіональний координатор проектів

Примітки

Експерти вважають цей проект вкрай важливим, оскільки він в певній мірі нівелює фактор диспропорційності в якості освіти учнів. У випадку успішності проекту, географічна віддаленість від обласного центру вже не настільки впливатиме на рівень знань учнів, тобто, забезпечуватимуться більш справедливі умови для отримання вищої освіти та успішного працевлаштування (особливо, що стосується фрілансу чи ІТ-сектору, де можна працювати так само дистанційно). Тобто, фактично, мова йде про інвестиції в соціальний капітал регіону і про створення рівних можливостей для молоді.

Проте, експерти зазначають, що ефективна дистанційна освіта вимагає значної мотивації та самоорганізації студента/учня. Цього неможливо досягти в сфері середньої загальної освіти. Вирішення проблеми ліквідованих шкіл не має повністю заміщатися даним заходом.

Оцінка: Якість [+1.9] Важливість [54.3%]

IV. Прийняття Комплексної цільової програми екологічного благополуччя Києва на 2019-2021 роки⁴

Зміст заходу:

Стан забруднення більшості природних водних ресурсів, якості питної води, деяких об'єктів водного господарства міста Києва можна оцінити як незадовільний, а в деяких випадках навіть загрозовий для здоров'я людей. Незаконна забудова земель рекреаційного призначення також продовжується із року в рік, що викликає масові протести та конфліктні ситуації.

Таким чином існує потреба забезпечення умов сталого економічного та соціального розвитку міста Києва шляхом реалізації пріоритетних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення, столичних стандартів благоустрою, контролю за їх дотриманням, сприяння вирішенню низки завдань, що покращать санітарний та екологічний стан міста, забезпечать розвиток та трансформацію міського середовища до європейських стандартів благоустрою.

18 грудня 2018 року Київська міська рада затвердила Комплексну цільову програму екологічного благополуччя Києва на 2019-2021 роки (далі – Програма).

Програма складається з:

- Київської міської цільової програми охорони довкілля на 2019-2021 роки;
- Київської міської цільової програми організації благоустрою зеленої зони та земель водного фонду на 2019-2021 роки.

На цю Програму планується витратити більш 5,5 млрд. грн., з яких 5,1 млрд. – кошти бюджету м. Києва, 462 млн. грн. – кошти інвесторів.

https://ecodep.kyivcity.gov.ua/files/2019/1/17/programa_2019-2021.pdf

В рамках даної Програми планується:

- поширення прибережних захисних смуг водних об'єктів;
- розчищення і впорядкування водних об'єктів, в тому числі на територіях парків і скверів;
- утримання території міських пляжів, зон відпочинку і водних об'єктів;
- створення умов безпечного перебування людей на воді;
- догляд за територією міських лісів;

⁴ Досліджував: Потоцький Сергій - співзасновник антикорупційної ГО «Центр моніторингу влади».

- захист зелених насаджень;
- реконструкція та капітальний ремонт парків і скверів;
- влаштування поливально-зрошувальних систем;
- визначення меж парків і скверів, їх збереження та захист від можливої забудови, або нецільового використання земельних ділянок;
- придбання контейнерів та іншого обладнання для транспортування і тимчасового зберігання небезпечних відходів;
- ліквідацію ртутного забруднення і поліпшення екологічного стану на території підприємства і прилеглих територіях ВАТ "Радикал".

Стейкхолдерами Програми є мешканці Києва та гості столиці.

Основним виконавцем Програми визначено Управління екології та природних ресурсів КМДА. Основні співвиконавці – КП «Київзеленбуд» та КП «Плесо».

Примітки

Вирішення питань екологічного благополуччя міста Києва є вкрай актуальною та важливою справою. Це має знизити соціальну напругу в суспільстві, підвищити безпеку та рівень комфорту громадян, підвищити туристичну привабливість міста.

Проте, десятки журналістських розслідувань показують, що КП «Київзеленбуд» та КП «Плесо» є одними з найкорумпованіших підрозділів КМДА. Це врешті решт призводить до того, що підписуються фіктивні акти виконаних робіт, за які сплачуються десятки мільйонів гривень, при цьому роботи фактично не виконуються.

До того ж, при розробці Програми не було залучено громадськість та відсутня деталізація запланованих витрат.

Оцінка: Якість [+0.7] Важливість [25.7%]

V. Передача функцій "Служби місцевих автодоріг" для ремонту доріг місцевого значення у Хмельницькій області⁵

Зміст заходу:

16 січня 2019 року з'явився наказ за підписом начальника управління регіонального розвитку та будівництва Хмельницької облдержадміністрації, в якому йшла мова про те, що з 1 лютого 2019 року державне підприємство "Хмельницька обласна служба єдиного замовника" визначено замовником та одержувачем коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення.

Згідно коментаря Хмельницької обласної державної адміністрації, метою цього заходу є оптимізація структур, які дорого обходяться бюджету. Зазначається, що також є недоліки в роботі Служби місцевих доріг

На сьогодні згадані недоліки у роботі Служби місцевих доріг шукають співробітники Управління Західного офісу Держаудитслужби в Хмельницькій області, які з початку цього року здійснюють перевірку дорожньої служби за минулий 2018 рік.

Примітки

Експерти відмічають, що обрана тема є досить прецедентною та важливою для області. Проте, вони наголошують, що вказане рішення може негативно вплинути на проведення ремонтів доріг місцевого значення у Хмельницькій області через проблему кваліфікації співробітників «Хмельницької обласної служби єдиного замовника». До того ж, дана організація у 2018 році не освоїла субвенцію з Державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток охорони здоров'я в сільській місцевості в розмірі 147,5 млн.грн. Кількість порушень у тендерній історії ДП «Хмельницька обласна служба єдиного замовника» є значною.

У результаті, даний захід виглядає як звичайна боротьба за освоєння бюджетних коштів.

Оцінка: Якість [+0.0] Важливість [19.2%]

⁵ Досліджувала: Береза Альона - голова ГО «Жар».

VI. Реконструкція перинатального центру у Чернівцях⁶

Зміст заходу:

На Веб-порталі Prozorro, опублікований договір (<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2018-11-22-003272-c>) від 29 грудня 2018 року, згідно з яким додатково виділено кошти - підряднику ПП «Промбудсервіс-Косів», який має впродовж 2019 року, виконати роботи по реконструкції на суму 42,9 млн. гривень. В цей же час в.о. губернатора Михайло Павлюк каже, що потрібно, ще 69 млн. гривень аби завершити усі роботи та купити необхідне обладнання.

Однак, реконструкція Чернівецького пологового будинку № 1 та переобладнання його під перинатальний центр триває вже 6-й рік. І щороку його вартість зростає.

Реконструкція Чернівецького пологового будинку № 1 та переобладнання його під перинатальний центр, розпочато, ще у 2013 році, тоді його кошторисна вартість складала 79 мільйонів гривень, а у березні 2019 року вартість досягла позначки у 161 млн. гривень. Крім того, за словами директорки Департаменту охорони здоров'я Чернівецької ОДА Оксани Андрієць, ще 40 мільйонів гривень потрібно на обладнання для перинатального центру у Чернівцях.

Таким чином, станом на березень 2019 року кошторисна вартість робіт та обладнання Чернівецького обласного перинатального центру складає 201 млн. гривень. Однак якщо замовник і далі зволікатиме - вартість об'єкта може зрости знову.

Функції Пологового будинку № 1 у Чернівцях виконує міська дитяча клінічна лікарня та частково корпус гінекологічного відділення, куди перенесено обладнання з пологового будинку № 1, до початку реконструкції, ще у 2013 році. Тобто "тимчасове" перенесення триває уже 6 років. Така ситуація обурює місцеву громаду, а також створює чимало незручностей, ризики для здоров'я новонароджених та породіль, оскільки будівля міської дитячої клінічної лікарні не пристосована та належним чином не переобладнана під пологовий будинок.

⁶ Досліджував: Блінов Олег - аналітик НУО «Центр громадського моніторингу та досліджень».

Примітки

Експерти зазначають, що причинами такої тривалої реконструкції та значного здорожчання стало:

- Вибір підрядника відбувався ще у 2013 за Законом «Про державні закупівлі». Цей Закон надавав Замовникам широкі можливості для маніпуляцій на усіх стадіях закупівель, вибір підрядника відбувався непрозоро і громадськість не мала можливості оцінити об'єктивність вибору того чи іншого виконавця робіт.

- У 2017-2018 роках на реконструкцію Чернівецького перинатального центру було виділено кошти у сумі 113 млн гривень. Проте а підрядник зміг виконати робіт лише на 73,8 млн. гривень, що свідчить про неспроможність підрядника виконувати відповідні об'єми робіт вчасно при безперебійному фінансуванні об'єкта.

- Девальвація національної валюти.

Зважаючи на динаміку зменшення населення, подібний проект є цілком актуальним, за умов більш прозорої експертизи кошторису і фіксації відповідальності посадових осіб за своєчасне його введення в експлуатацію. Результатом реалізації проекту повинно бути покращення ситуації з дитячою смертністю.

Оцінка: Якість [-0.9] Важливість [61.4%]