

# **Зауваження та пропозиції до проєкту Статуту міста Одеси**

**Зауваження та пропозиції до проєкту  
статуту міста Одеси підготовлено  
громадською організацією «Зелений лист»**

Одеса 2023

## Зміст

Вступ .....	4
Методологія проведення аналізу.....	4
Загальні положення .....	5
1. Питання, які не відображені у проєкті Статуту та шляхи вирішення .....	6
1.1. Загальні положення .....	6
1.2. Проблематика прозорості бюджетного процесу та залучення громадськості до бюджетного процесу .....	7
1.2.1. Стосовно залучення громадськості.....	7
1.2.2. Стосовно інформації щодо проєктів бюджету міста Одеси.....	8
1.2.3. Стосовно звітності про виконання місцевого бюджету .....	9
1.3. Проблематика комунальних підприємств.....	9
1.4. Проблематика комунальної власності та розпорядження нею .....	10
1.4.1. Віднесення допоміжних та нежитлових приміщень у житлових будинках до окремого майна .....	10
1.4.2. Відсутність відкритого реєстру комунальної власності.....	11
1.4.3. Відчуження комунальної власності .....	11
1.5. Проблематика недбалого ставлення депутатів міської ради до виконання своїх обов'язків та недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці. ....	11
1.5.1. Недбале ставлення депутатів міської ради до своїх обов'язків. ....	11
1.5.2. Недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці ...	13
1.6. Узагальнені висновки щодо проблематики та шляхи її вирішення	16

1.6.1. Шляхи вирішення проблематики прозорості міського бюджету .....	17
1.6.2. Шляхи вирішення проблематики комунальних підприємств ...	17
1.6.3. Шляхи вирішення проблематики комунальної власності .....	18
1.6.4. Шляхи вирішення недбалого ставлення депутатів міської ради до виконання своїх обов'язків та недбалого виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці .....	19
2. Стосовно недоліків запропонованого проєкту Статуту та пропозиції щодо його удосконалення .....	20
2.1. Загальні недоліки .....	20
2.2. Стосовно преамбули .....	21
2.3. Стосовно розділу I «ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ» .....	21
2.4. Стосовно розділу II «РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ МІСТА» .....	23
2.5. Стосовно розділу III «СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ ОДЕСІ» .....	24
2.6. Стосовно розділу IV «ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» .....	25
2.7. Стосовно розділу V «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ» .....	29
2.8. Стосовно розділу VI «КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА ТА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ МІСТА В ОСНОВНИХ СФЕРАХ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ» .....	31
2.9. Стосовно розділу VII «ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ» .....	31
3. Висновок .....	32

## Вступ

Статут територіальної громади є робочим документом взаємодії громадян з владою, візитівкою територіальної громади, за якою різні суб'єкти (іноземці, територіальні громади інших країн, міжнародні урядові та неурядові організації тощо) можуть зробити висновки про громаду. Крім цього, статут територіальної громади є ще й дієвим робочим інструментом взаємодії всередині територіальної громади, який направлений у тому числі на врегулювання ряду питань, які не регламентовані чинним законодавством України, або відповідно до законодавства, регулюються саме статутом територіальної громади.

Статут територіальної громади депутати зобов'язані приймати на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Статут приймається також з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Про це все - докладніше в нашому аналізі.

## Методологія проведення аналізу

Аналіз побудований наступним чином:

I. У першому розділі зазначено відсутні у проєкті статуту норми, які впливають на матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

II. У другому розділі проведено аналіз запропонованої редакції проєкту статуту міста Одеси (надалі – проєкт Статуту).

Вказаний аналіз проводиться на підставі:

1. [Конституції України](#);
2. [Бюджетного кодексу України](#) 8 липня 2010 року № 2456-VI ;
3. Цивільного кодексу України
4. Закону України «[Про місцеве самоврядування в Україні](#)» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР;
5. Закону України «[Про статус депутатів місцевих рад](#)» від 11 липня 2002 року № 93-IV;
6. Закону України «[Про службу в органах місцевого самоврядування](#)» від 7 червня 2001 року № 2493-III;
7. Закону України «[Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку](#)» від 14 травня 2015 року № 417-VIII;
8. Закону України «[Про звернення громадян](#)» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР
9. Закону України «[Про державні нагороди України](#)» від 16 березня 2000 року № 1549-III;

10. Закону України «[Про державну службу](#)» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII;
11. Закону України «[Про оплату праці](#)» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР;
12. Постанови Кабінету Міністрів України «[Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів](#)» від 9 березня 2006 р. № 268
13. Наказу Національного агентства України з питань державної служби «[Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування](#)» від 07.11.2019 № 203-19.
14. Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні» від 31.05.2019 № 228;
15. Рішення Одеської міської ради № 5633-VII від 06.02.2020 р. «[Про затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу у місті Одеса](#)»;
16. Наказу Національного агентства України з питань державної служби «[Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування](#)»
17. Проведеного «Зеленим листом» [аналізу недоліків чинної на сьогодні редакції Статуту міста Одеси](#), який викладено у публікації – надалі Аналіз недоліків.

## **Загальні положення**

Представницький орган місцевого самоврядування, відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Однак законодавчо не визначено ані чітку структуру та зміст Статуту, ані питання, які він регулює, ані конкретні положення, які повинні бути ним передбачені. Це все надається на розсуд депутатам відповідної ради.

Статутами територіальних громад, серед іншого, але не обмежуючись, регулюються такі питання:

- порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону);
- порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради (ст. 9 Закону);
- порядок формування та організація діяльності рад (ст. 10 Закону);
- порядок організації громадських слухань (ст. 13 Закону);
- правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила (ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»);

- вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів (ст. 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян»).

## **1. Питання, які не відображені у проєкті Статуту та шляхи вирішення**

Усю проблематику незабезпеченості участі громадян у захисті своїх прав та інтересів ми згрупували у чотири великі частини:

- проблематика прозорості міського бюджету та залучення громадськості до бюджетного процесу;
- проблематика комунальних підприємств;
- проблематика комунальної власності та розпорядження нею;
- недбале ставлення депутатів міської ради до виконання своїх обов'язків та недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці.

Ці проблеми між собою взаємопов'язані, але розглянемо їх кожен окремо, опираючись на чинне законодавство.

### **1.1. Загальні положення**

Конституцією України, у Розділі XI «Міське самоврядування», який складається зі статей 140-146, регулюються права та обов'язки місцевого самоврядування. Окремо виділимо наступні норми:

- частиною 1 статті 142 Конституції України, зокрема, визначено, що «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах...»

- частиною 1 статті 143 Конституції України, визначено, що «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.»

Розвиток вказаних питань відображено у Бюджетному кодексі України та у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Бюджетним кодексом України визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Особливо нас цікавить глава 12 Бюджетного кодексу України, яка складається зі статей 75-80 та визначає складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Робота депутатів міської ради регулюється Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Вказаний Закон відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі - місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

Робота посадових осіб виконавчих органів регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Вказаний Закон регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

## **1.2. Проблематика прозорості бюджетного процесу та залучення громадськості до бюджетного процесу**

### **1.2.1. Стосовно залучення громадськості.**

Наказом Міністерства фінансів України від 31.05.2019 № 228 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні» затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні. Як рекомендований план заходів щодо складання проекту місцевого бюджету (Додаток 2 до Методичних рекомендацій), так і рекомендований план заходів щодо організації виконання місцевого бюджету (Додаток 3 до Методичних рекомендацій) на певних етапах передбачають залучення громадськості.

На сьогодні формально затверджено Бюджетний регламент проходження бюджетного процесу у місті Одеса, але у ньому залучення громадськості у бюджетний процес передбачено виключно на етапі обговорення вже складеного проєкту бюджету, а ні на етапі складання проєкту бюджету. Взагалі не передбачено у Бюджетному регламенті проходження бюджетного процесу у місті Одеса залучення громадськості на етапі виконання місцевого бюджету, що не дає можливості громадськості впливати на бюджетний процес щодо міського бюджету.

### **1.2.2. Стосовно інформації щодо проєктів бюджету міста Одеси**

Частиною 1 статті 76 Бюджетного кодексу України визначено матеріали, які подаються разом з проєктом рішення про міський бюджет. Серед них:

1) пояснювальна записка до проєкту рішення, яка має містити:

а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, покладені в основу проєкту міського бюджету;

б) оцінку доходів міського бюджету з урахуванням втрат доходів міського бюджету внаслідок наданих міською радою податкових пільг;

в) пояснення до основних положень проєкту рішення про міський бюджет, включаючи аналіз запропонованих обсягів видатків і кредитування за бюджетною класифікацією. Пояснення включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків та кредитування бюджету;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних проєктів;

г) інформацію щодо погашення місцевого боргу, обсягів та умов місцевих запозичень;

2) показники витрат міського бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення інвестиційних проєктів, що враховані в бюджеті, за умови якщо реалізація таких проєктів триває більше одного бюджетного періоду;

3) перелік інвестиційних проєктів на середньостроковий період;

4) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків з виконавцями енергосервісу;

5) переліки та обсяги довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності за бюджетними програмами до повного завершення розрахунків за договорами, укладеними у рамках державно-приватного партнерства;

б) інформація про хід виконання міського бюджету у поточному бюджетному періоді;



7) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає виконавчий орган міської ради.

На сьогодні у проектах рішень, які викладаються на офіційному сайті Одеської міської ради, відсутні вказані матеріали, що не дає можливості громадськості впливати на бюджетний процес.

### **1.2.3. Стосовно звітності про виконання місцевого бюджету**

Частиною 1 статті 80 Бюджетного кодексу України визначено, що «звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України у статтях 58-61 цього Кодексу».

Частиною 2 статті 61 Бюджетного кодексу України визначено наповнення річного звіту про виконання Державного бюджету, норми якого повинні поширюватися і на звіт про виконання міського бюджету.

Серед іншого, пунктом 16<sup>1</sup> частини 2 статті 61 Бюджетного кодексу України визначено, що звіт про виконання бюджету повинен мати в собі **«пояснювальну записку до звіту про виконання закону про Державний бюджет України, що включає пояснення відхилень звітних показників від планових показників»** за основними видами доходів, фінансування, видатків та кредитування державного бюджету, інформацію щодо стану державного боргу і гарантованого державою боргу».

На сьогодні у рішеннях міської ради щодо затвердження звіту про виконання міського бюджету відсутні усі, законодавчо визначені, матеріали, що не дає можливості громадськості мати повну інформацію щодо виконання міського бюджету.

### **1.3. Проблематика комунальних підприємств**

**Першою** проблемою комунальних підприємств є їх створення за принципом «так можна». Тобто їх створюють навіть у сферах, де є економічна конкуренція та вони не становлять реальні потреби громади у послугах. При цьому відсутня інформація щодо конкурентоспроможності вартості надання послуг комунальних підприємств до вартості надання послуг іншими комерційними суб'єктами господарювання

**Другою** проблемою комунальних підприємств є відсутність узагальненої інформації щодо діяльності комунальних підприємств. Навіть та інформація, яка підлягає опублікуванню, публікується у різних форматах даних та у різних місцях, тому дані про їхню діяльність складно систематизувати, а інколи й дуже непросто знайти.

**Третьою** проблемою є відсутність будь-яких зведених даних в одному місці про те, скільки коштів з бюджету та на які цілі виділяється з міського бюджету кожному комунальному підприємству. Тобто, фінансова діяльність комунальних підприємств за кошти міського бюджету непрозора. Механізм контролю за діяльністю комунальних підприємств, створених міською радою, фактично відсутній.

#### **1.4. Проблематика комунальної власності та розпорядження нею**

З проблематики використання комунальної власності виділимо наступне:

1. Віднесення допоміжних та нежитлових приміщень у житлових будинках до окремого майна;
2. Відсутність реєстру комунальної власності;
3. Продаж комунального майна без аукціонів та з діючим договором оренди.

##### **1.4.1. Віднесення допоміжних та нежитлових приміщень у житлових будинках до окремого майна**

**Першою** проблемою є закріплення за міською радою допоміжних та нежитлових приміщень у житлових будинках не за власниками, а за громадою. Все це порушує права співвласників будинку, які врегульовані у статті 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку».

**Допоміжними приміщеннями багатоквартирного будинку** є приміщення, призначені для забезпечення експлуатації будинку та побутового обслуговування його мешканців (колясочні, комори, сміттекамери, горища, підвали, шахти і машинні відділення ліфтів, вентиляційні камери та інші підсобні і технічні приміщення).

Згідно зі статтею 382 Цивільного кодексу України всі власники квартир і нежилых приміщень в багатоквартирному будинку є співвласниками на праві спільної сумісної власності спільного майна багатоквартирного будинку.

Між тим в м. Одеса склалася практика приватизації цих приміщень під час переходу житлових будинків з комунальної у спільну сумісну власність мешканців та оформлення таких приміщень за міською радою, навіть не зважаючи на те, що такі дії порушують приписи рішення Конституційного суду України.

Такі приміщення навіть продаються з аукціонів. Цікаво, що є приклади, коли таким чином продають приміщення у будинках, де проходять навіть комунікації.

#### **1.4.2. Відсутність відкритого реєстру комунальної власності**

Другою проблемою є відсутність відкритого єдиного реєстру комунальної власності та прозорих механізмів передачі вказаної комунальної власності в оренду та її приватизації. Оголошення друкуються в неврегульованих джерелах, а ні на офіційному сайті міста, без фотофіксації. Більш за те, у громади практично не має механізмів аналізу та моніторингу реального використання вказаних об'єктів комунальної власності за цільовим призначенням, вказаних в договорах оренди. Адже якщо навіть відома адреса, то без детальної інформації практично не можливо визначити вказане приміщення серед десятків інших, що знаходяться в оренді чи приватній власності.

Також практично відсутня інформація про суборенду та не публікується жодна інформація про проведення таких перевірок власником приміщень, а саме міською радою та уповноваженими нею органами.

#### **1.4.3. Відчуження комунальної власності**

Третьою проблемою є проведення процедур відчуження комунальної власності, у тому числі орендарям без аукціону та приватизація комунальної власності через аукціони з діючими договорами оренди. Це значно зменшує вартість приміщень та наносить збитки громаді.

### **1.5. Проблематика недбалого ставлення депутатів міської ради до виконання своїх обов'язків та недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці.**

Вказана проблематика поділяється на дві частини:

1. Недбале ставлення депутатів міської ради до своїх обов'язків;
2. Недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці.

#### **1.5.1. Недбале ставлення депутатів міської ради до своїх обов'язків.**

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», яким визначено діяльність депутатів міських рад, серед іншого, покладає на депутатів певні зобов'язання.

Так, прямо визначені обов'язки депутата місцевої ради у статтях 10 «Обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі» та 18 «Обов'язки депутата місцевої ради у раді та її органах». Також певні обов'язки накладаються на депутата Главою 2 Розділу II Закону України «Про статус депутатів місцевих

рад», яка складається зі статей 12-17. Також певні обов'язки покладаються на депутата місцевої ради і іншими нормами Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Так, статтею 8 передбачена депутатська етика. Частиною 2 вказаної статті передбачена **можливість** встановлення і інших правил депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила. Діюча на сьогодні редакція статуту міста не передбачає ані додаткових правил депутатської етики, ані заходів впливу за їх порушення.

Так, частиною 5 статті 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачені санкції щодо депутата у разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є. Але ці санкції наступають лише за бажанням відповідної ради. Тобто, на сьогодні депутат, який входить у депутатську більшість, досить сильно застрахований від санкцій, навіть якщо не буде відвідувати ані комісії ради, ані сесійні засідання. Проект Статуту не передбачає вказані процедури та унеможливорює безвідповідальність міських депутатів за невиконання своїх обов'язків.

Аналіз сторінки «депутатського порталу» Одеської міської в частині сесійних голосувань ради не надає можливості визначити, який депутат був присутній на засіданнях, а який ні. Там є лише результати голосування за кожне конкретне рішення.

На офіційних ресурсах міста та/або засобах масової інформації не публікуються матеріали та проекти рішень, які виносяться на розгляд комісій, а лише порядок денний. Громадськість не має можливості ознайомлення з ними. Також відсутній механізм відкликання громадськістю вказаних проектів документів. Статут має зобов'язати максимально публічно поводити засідання комісій, публікувати відео засідань та проекти рішень завчасно через відсутність можливості виступати представникам громади, що унеможливорює висловлювання альтернативної точки зору під час підготування рішень.

При публікації проектів рішень міськради на сайті міськради та депутатському порталі – відсутні пояснювальні записки та оцінки правок, внесений під час розгляду питань на постійних комісіях тощо. Це значно обмежує розуміння громади суті рішень. Отож джерело влади, а саме громада фактично не має цієї можливості.

Важливо, що безвідповідальна частина депутатів не увійшла до складу жодної комісії, але це не стало підставою навіть для розгляду питання про складання ними повноважень. Це ще раз підкреслює необхідність запровадження Статутом процедури позбавлення депутатів мандатів за невиконання своїх обов'язків.

По деяким комісіям велика частина запланованих засідань скасована. Відсутні пояснення таких скасуваннях, що не дозволяє оцінити якість виконання

депутатами міської ради покладених на них чинним законодавством обов'язків на відповідальність за пропуски. Проектом Статуту не зазначено механізм притягнення таких депутатів до відповідальності за пропуски засідань комісій

Також, наприклад, статтею 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено обов'язок депутата не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. При цьому Статутом не визначено форму звіту та строки звітування, а також контроль за виконанням цієї норми.

При спробі ознайомитися з роботою депутатів у 2021 році, з 62 депутатів, які вказані на «депутатському порталі» (з 64), звіти за 2021 рік мають лише 21 депутат. Ще частина депутатів розмістила звіти за інші періоди роботи, але фрагментарно.

**Висновок.** На сьогодні є непоодинокі випадки порушення депутатами Одеської міської ради правил депутатської етики. Але відповідальність за такі порушення, не передбачено ані діючим Статутом, ані проектом Статуту. При цьому інформація щодо порушень депутатами вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», включаючи відсутність на засіданнях депутатських комісій та сесій міської ради, відсутня. Також на «депутатському порталі» при спробі проаналізувати діяльність депутатів у 2021 році, відсутні звіти про таку діяльність. Все це дозволяє зробити висновок про незадовільну роботу депутатського корпусу Одеської міської ради, яка фактично відірвана від вирішення нагальних потреб мешканців міста. Але така організація роботи депутатів Одеської міської ради впливає і на роботу виконавчих органів Одеської міської ради, працівники яких бачать перед власними очима, як приклад для дій, такі відносини до службових обов'язків депутатів міської ради, які ніхто не має бажання припинити. Недаремно ж японці говорять, що безлад низів породжується безладом верхів.

### **1.5.2. Недбале виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці**

Служба працівників виконавчих органів місцевого самоврядування регламентована Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». На відміну від депутатів місцевих рад, службовці за виконання своїх посадових обов'язків отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (стаття 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Пунктом 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що на службових осіб органів місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу» в частині що не суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування.

А це вже крім основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування (стаття 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») додає великий пласт інформації, яка висвітлює роботу працівників органів місцевого самоврядування. Це відповідно до Закону України «Про державну службу» :

– Конкурс на зайняття посад державної служби (стаття 22). І це прямо передбачено статтею 10 . Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

– Порядок призначення (стаття 31). Тут звернемо увагу на частину 6, яка зобов'язує ознайомлюватися з посадовою інструкцією під підпис;

– Оцінювання результатів службової діяльності (стаття 44);

– Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (стаття 49)

Крім цього, статтею 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачена атестація посадових осіб місцевого самоврядування.

Також звернемо на Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» від 07.11.2019 № 203-19.

А це все документи, які характеризують як професійні якості посадової особи місцевого самоврядування, так і рівень посадових повноважень, за які посадова особа відповідає. Саме на підставі цих документів можна мешканцю міста з'ясувати, саме до якої службової треба звертатися та яку послугу/консультацію можна отримати.

Також від рівня виконуваної роботи залежить рівень оплати посадової особи місцевого самоврядування. Але це не завжди працює. Роздивимось це докладніше.

Головним документом, якій регулює питання оплати праці у тому числі і посадовим особам місцевого самоврядування, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 р. № 268 (надалі - Постанова 268).

Вказаною Постановою зазначаються складові оплати праці. Ці складові поділяються на обов'язкові та додаткові.

До обов'язкових відносяться:

1. Посадовий оклад, виходячи з умов оплати праці, встановлених цією постановою, і схем посадових окладів згідно з додатками 48-53 і 57.

2. Надбавка за ранг посадових осіб місцевого самоврядування - додаток 57;

### 3. Надбавка за вислугу років:

- посадовим особам органів місцевого самоврядування у відсотках до посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг і залежно від стажу служби в органах місцевого самоврядування в таких розмірах: понад 3 роки - 10, понад 5 років - 15, понад 10 років - 20, понад 15 років - 25, понад 20 років - 30, понад 25 років - 40 відсотків;

- службовцям органів місцевого самоврядування у відсотках до посадового окладу в таких розмірах: понад 3 роки - 10, понад 5 років - 15, понад 10 років - 20, понад 15 років - 25, понад 20 років - 30, понад 25 років - 40 відсотків - підпункт 4 пункту 3;

#### Додаткові складові (заохочення):

1. Надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи у розмірі до 50 відсотків посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг посадової особи місцевого самоврядування – підпункт “в” підпункту 1 пункту 2;

2. Премії. Відповідно до підпункту 2 пункту 2 утворюється фонд преміювання у розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу (підпункт 2 пункту 2).

Як показало дослідження ГО «Зелений лист», в середньому на одну штатну одиницю виконавчих органів міського самоврядування на місяць з бюджету міста у 2021 році витрачалося 27 784 грн., з них 20 005 гривень - на нарахування заробітної плати, що значно перевищує середні показники по області, які надані статистичними органами, що в 1,4 рази перевищує середню заробітну плату по Одеському району.

Але на сьогодні невідомо, що саме отримують мешканці міста за вказані кошти, бо не існує у відкритому доступі ані інформації про посадові обов'язки працівників, ані про те, які суми коштів, у тому числі заохочення, отримують працівники виконавчих органів ОМР.

Також великою проблемою є оскарження дій посадових осіб органів місцевого самоврядування. Ця проблема має дві складові:

1. Слабку юридичну підготовку більшості населення;

2. Великі труднощі щодо визначення посадових обов'язків того чи іншого працівника виконавчих органів.

Ще одна із проблем – закрита інформація про проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, результатів іспитів та призначення на посади по результатам конкурсу та з приставкою в.о.

Фактично міська рада проводить конкурсні засідання в закритому режимі без можливості громади здійснювати моніторинг та добросовісність проведення

таких конкурсів. Це призводить до сумнівних призначень на посади навіть керівників підрозділів без необхідного досвіду та освіти особами з приставками в.о.

**Висновок.** На сьогодні існує багато нормативно-правових приписів, які регулюють діяльність працівників виконавчих органів місцевого самоврядування. Майже кожен з приписів у тому числі має на увазі і документ, якій відображає ту чи іншу сторону посадової особи виконавчих органів місцевого самоврядування. Але такі документи відсутні на офіційному сайті у загальному доступі, що ускладнює у тому числі, оскарження дій працівників виконавчих органів. Незрозуміло, чим обґрунтовується значно більший середній рівень оплати праці таких працівників від середнього по області рівня оплати праці. Все це породжує чутки, які дуже негативно впливають на рівень довіри мешканців міста до працівників виконавчих органів Одеської міської ради.

## **1.6. Узагальнені висновки щодо проблематики та шляхи її вирішення**

На сьогодні реально відсутнє залучення громадськості до бюджетного процесу в місті Одесі, незважаючи на декларативність офіційних документів.

Підготовка проєктів рішень як щодо проєкту бюджету, так і звіту про виконання бюджету – не відповідають вимогам законодавства.

Для вирішення проблематики комунальних підприємств необхідно:

1. Створювати комунальні підприємства лише в тих сферах, у яких відсутня будь-яка активність приватного бізнесу у місті Одесі.

2. Заборонити надання коштів на виплату заробітної плати. Заробітна плата повинна входити у вартість замовляємих послуг та робіт, які виконує комунальне підприємство.

3. При виділені коштів на окремі заходи вартість таких заходів не повинна перевищувати середню вартість таких заходів по Україні.

4. Фінансування видатків для комунальних підприємств повинні проводитися за тендерною процедурою за допомогою відкритих майданчиків, які для цього передбачені згідно чинного законодавства для закупівель

5. В обов'язковому порядку у відповідному розділі офіційного сайту ОМР визначати кожне комунальне підприємство, кожен передану йому суму та отриману за цю суму послугу та/або роботу у таких форматах, щоб це було зрозуміло звичайному громадянину.

Метою таких заходів є зменшення кількості комунальних підприємств до необхідного мінімуму, зменшення вартості надання ними товарів та послуг,



збільшення конкуренції та зменшення витрат міського бюджету на утримання неефективних комунальних підприємств.

Виконавчі органи ОМР використовують непрозорі механізми передачі майна в оренду та приватизацію.

Є неприпустимим відокремлення частини цілісного майна у вигляді підвалів, горищ тощо.

Передавати в оренду чи виставляти на продаж комунальну власність міська рада повинна тільки через механізми аукціону. Міська влада не використовує прозорі реєстри, тому сьогодні не можливо навіть приблизно оцінити втрати від передачі комунального майна без аукціонів.

Це значно знижує показники надходження грошей до бюджету через те, що механізми аукціонів показали свою ефективність, а також не можна поррахувати реальний заробіток орендаря від нецільового використання приміщення та передачі без відома власника майна у суборенду.

### **1.6.1. Шляхи вирішення проблематики прозорості міського бюджету**

Для прозорості міського бюджету необхідно закріпити у новому Статуті обов'язковість:

– консультування з громадськістю та забезпечення участі громадськості на усіх стадіях бюджетного процесу (стадії бюджетного процесу визначені частиною 1 статті 19 Бюджетного кодексу України).

– при проведенні заходів з контролю та аудиту на всіх стадіях бюджетного процесу (частина 2 статті 19 Бюджетного кодексу України), до цього процесу залучати представників громадськості. Передбачити механізм щодо того, що якщо представниками громадськості будуть виявлені порушення, які були не виявлені уповноваженими на те посадовими особами визначеними частиною 3 статті 19 БКУ, то зазначені представники громадськості отримують частину коштів, яка передбачалася на оплату праці вказаних посадових осіб. Це не суперечить абзацу 1 статті 1 Закону України «Про оплату праці» та не буде додатковим навантаженням на міський бюджет. Тим більше, відповідно до вказаного Закону, заробітна плата виплачується працівникові лише за виконану ним роботу.

Таки дії підвищать якість бюджетного процесу в місті Одесі на усіх його стадіях.

### **1.6.2. Шляхи вирішення проблематики комунальних підприємств**

Для вирішення проблематики комунальних підприємств необхідно закріпити у новому Статуті обов'язковість:

1. Створювати КП лише в тих сферах, у яких відсутня будь-яка активність приватного бізнесу у місті Одеса.

2. Заборонити надання коштів на виплату заробітної плати. Заробітна плата повинна входити у вартість замовляємих послуг.

3. При виділенні коштів на окремі заходи вартість таких заходів не повинна перевищувати середню вартість таких заходів по Україні.

4. При наданні коштів на кожен конкретний захід береться пауза (близько 1-4 тижнів) між прийняттям рішення та фактичним виділенням коштів. Під час цієї паузи через систему «Прозорро» пропонується за не більшу ціну виконати вказаний захід приватному бізнесу

5. В обов'язковому порядку у відповідному розділі офіційного сайту ОМР визначати кожне КП, кожному передану йому суму та отриману за цю суму послугу (послуги) таких форматах і змісті, щоб це було зрозуміло звичайному громадянину.

Метою таких заходів є зменшення кількості КП до необхідного мінімуму, зменшення вартості надання ними товарів та послуг, збільшення конкуренції та зменшення витрат міського бюджету на утримання неефективних КП.

### **1.6.3. Шляхи вирішення проблематики комунальної власності**

Для вирішення проблематики комунальної власності необхідно закріпити у новому Статуті обов'язковість:

1. Заборону оформленням за міською радою допоміжних та нежитлових приміщень у житлових будинках.

2. Накласти мораторій на відчуження комунальної власності з діючими договорами оренди, строк яких менше трьох років з дня заключення. Крім того всі дані про об'єкти та земельні ділянки під ними повинні бути відкриті та оприлюднені через відкритий єдиний реєстр комунальної власності, з фотофіксацією приміщень, результатами перевірок цільового призначення та наявності суборендарів та вказанням лотів, що передаються в оренду чи відчужуються.

3. Передача в оренду чи відчуження комунальної власності повинно проводитися виключно через механізми відкритого аукціону.

4. Періодичність перевірки та порядок перевірки орендованого майна на предмет виконання договорів у частині виду підприємницької діяльності по договорам, а також наявності суборенди чи орендарів, що працюють без договорів оренди/суборенди.

#### **1.6.4. Шляхи вирішення недбалого ставлення депутатів міської ради до виконання своїх обов'язків та недбалого виконання посадовими особами виконавчих органів міського самоврядування своїх посадових обов'язків та оплата їх праці**

Головним принципом роботи як депутатського корпусу, так і виконавчих органів міської ради повинна бути відкритість, а не та декларативність, яка є і у діючому Статуті і зазначена у проєкті Статуту.

Ця відкритість повинна базуватися на певних нормах висвітлення діяльності, які повинні бути закріплені у Статуті (або у додатку до Статуту), а не тільки декларуватися у Статуті.

Крім висвітлення діяльності роботи виконавчих органів, необхідно передбачити механізм оскарження дій посадових осіб виконавчих органів міського самоврядування, а також проведення відкритих конкурсів про заміщення вакантних посад з результатами роботи конкурсних комісій та робіт/відповідей учасників. Всі співбесіди мають бути записані на відео та опубліковані на офіціальних ресурсах міста.

Звітність депутатів повинна бути деталізована та чітко визначена стосовно формату та принципів звітування перед громадою.

Метою таких заходів є висвітлення роботи як депутатського корпусу, так і працівників виконавчих органів міської ради та запровадження у такий роботі принципу невідворотності покарання при порушенні вказаними категоріями осіб своїх обов'язків та неякісне виконання своїх обов'язків.

## 2. Стосовно недоліків запропонованого проєкту Статуту та пропозиції щодо його удосконалення

### 2.1. Загальні недоліки

1. Частиною 5 статті 2 проєкту Статуту зазначено, що «Право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у місті Одесі мають громадяни, яким чинним законодавством України надано право голосу». Одночасно з цим, нормами проєкту Статуту – ч.6 ст.23; ч.2 ст.24; пунктом 1.3.ч.1, пунктом 2.5 ч.2 ст. 25; ч.3. ст. 29; ч.1 ст.30; пунктом 1.2 ч.1., пунктом 2.5. ч. 2 ст. 31; ч.5, пунктом 10.2 ч.10 ст. 35 право голосу надається виключно громадянам від 18 років. При цьому свідомо виключаються цивільно дієздатні особи, які не досягли 18 років, інші члени територіальної громади, які мають власну точку зору та у т. ч. об'єдналися у молодіжні громадські організації заради захисту своїх інтересів, не враховуються інтереси шкільних громадських організацій та інше. Докладніше про це дивись ч.2 статті 22 Аналізу недоліків. Також право увійти до Молодіжної ради при Одеському міському голові згідно з пунктом 4.2. [Положення про молодіжну раду](#) (в редакції [Розпорядження Одеського міського голови № 986 від 09.11.2021 р.](#)) мають право громадяни України – члени територіальної громади м. Одеси віком від 14 років... одночасно з цим пропонується не надавати громадянам - членам Молодіжної ради право голосу у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у місті Одесі. Фактично, людина від 14 до 18 років, яка політично активна та має право голосу у Молодіжній раді, не має такого ж права голосу при вирішенні проблем, які винесені у публічну площину.

2. Нормами проєкту Статуту – п. 6.3, п. 6.4 ст. 23; ч. 5 ст. 24; п. 1.4 ст. 25; ч.2 ст. 30; п. 1.3. ст. 31 вимагається надання інформації про адресу зареєстрованого / задекларованого місця проживання. Зазначимо, що відповідна інформація знаходиться у міській громаді. Це визначено статтею 37<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Фактично у запропонованому проєкті Статуту йдеться штучне ускладнення загальних зборів громадян та місцевих ініціатив через вимагання інформації, якою і так володіє міська рада.

3. Нормами проєкту Статуту – частиною 10 статті 24, частиною 2 статті 25, частиною 6 статті 27, частиною 2 статті 31, частинами 3-12 статті 32 передбачено електронний збір підписів на підтримку місцевих ініціатив, громадських слухань у електронному режимі, електронні петиції тощо. На нашу думку було б доцільно ці норми виділити окремою статтею / окремим розділом Статуту. Особливо з урахуванням визначення основних засад таких звернень чинним законодавством.

## 2.2. Стосовно преамбули

У запропонованій редакції Статуту територіальної громади міста Одеси (надалі – Статут), на відміну від діючої редакції, де значна увага приділялося ролі міста у складі російської імперії, ніде не зазначено роль міста у складі України. Так, наприклад, у Вікіпедії чітко зазначено наступне:

*Одеса – місто в Україні, Одеська область, Одеський район. Адміністративний центр області та району. Третє найбільше місто країни після Києва та Харкова. Розташоване на узбережжі Чорного моря. Найбільший морський торговий порт держави. Культурно-освітній, туристичний, торговий, транспортний центр України.*

## 2.3. Стосовно розділу I «ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ»

Статтею 5 пропонуються встановити міські святкові та пам'ятні дати, у тому числі:

2 вересня як день міста. Що не відповідає історичним реаліям і є російською багаторічною інформаційною операцією.

10 квітня - неоднозначна дата, нав'язана радянською пропагандою. На сьогодні, особливо через агресію російської федерації проти України значна кількість мешканців міста визначає цей день як день окупації Одеси радянською армією.

Незрозуміло, хто буде визначати порядок заходів - міська рада чи міський голова.

Пропонуємо викласти статтю у наступній редакції:

### **Стаття 5. Міські святкові та пам'ятні дати**

#### **1. День гумору.**

Задля підкреслення звання Одеси як світової столиці гумору, щороку 1 квітня в Одесі відмічається «День гумору». При несприятливих умовах міська рада самостійно або при поданні міського голови, виконавчого комітету чи у порядку громадської ініціативи має право розглянути питання перенесення або скасування у відповідному році святкування «дня гумору». Такий розгляд оформлюється рішенням міської ради.

2. Із метою консолідації та формування історичної свідомості Українського народу, збереження національної пам'яті та належного відзначення і вшанування пам'ятних дат і ювілеїв, міська рада щорічно затверджує з урахуванням пропозицій Українського інституту національної пам'яті та його міжрегіональних територіальних органів переліки пам'ятних дат і ювілеїв на відповідний рік.

3. Порядок та план заходів з відзначення міських святкових та пам'ятних дат затверджується міською радою за поданням виконавчого комітету міської ради (або другий варіант - за поданням міського голови)

Примітка. Пропонується порядок встановлення міських святкових та пам'ятних дат зробити за аналогією відзначення пам'ятних дат і ювілеїв Верховною Радою України ([Дивись постанову ВР](#)) з метою уникнення тиражування радянської та російської пропаганди.

Статтею 6 пропонується встановити відзнаки та нагороди територіальної громади. При цьому відсутня інформація щодо порядку нагородження, порядку реєстру з зазначенням заслуг, незрозумілість права нагородження та багато іншого. Пропонується статтю викласти у наступній редакції:

#### **Стаття 6. Відзнаки та нагороди територіальної громади**

1. З метою визнання заслуг фізичних та юридичних осіб перед Одеською міською громадою, міська рада затверджує перелік відзнак та нагород територіальної громади.

2. Перелік відзнак та нагород територіальної громади є додатком до Статуту.

3. Кожна нагорода територіальної громади має своє Положення про нагороду територіальної громади, яке затверджується міською радою. Нагороди територіальної громади, якими нагороджено до 01.06.2022 року, визнаються такими, що відповідають відповідному Положенню.

Положення про нагороду територіальної громади визначають підстави для нагородження, містять опис нагороди, а також встановлюють порядок нагородження, вручення, носіння нагород територіальної громади та інші правила, включаючи позбавлення такої нагороди. (аналогічно з Законом України «Про державні нагороди України»).

4. Кожен факт нагороди відображається у Єдиному реєстрі нагород територіальної громади. Не відображення нагородженої особи протягом 3 місяців після факту нагородження є підставою для скасування нагороди. Нагороди територіальної громади, які видані до 01.06.2022 року вносяться у Єдиний реєстр нагород автоматично. Усі нагороди, які видані після 01.06.2022 року та не відображенні у відповідний термін у Єдиному реєстрі нагород територіальної громади у зазначений строк, вважаються недійсними. У цьому випадку повідомляється особа, якій була вручена нагорода.

5. Порядок ведення Єдиного реєстру нагород територіальної громади затверджується міською радою та покладається на апарат міської ради (або інший орган)

6. Міська рада може делегувати виконавчому комітету та міському голові проводити нагороди від свого імені. Це зазначається у відповідному Положенні про нагороду територіальної громади.

*Примітка 1. 01.06.2022 року міським головою надано доручення Робочій групі з аналізу та узагальнення практики застосування Статуту територіальної громади м. Одеси разом з Юридичним департаментом Одеської міської ради здійснити аналіз чинної редакції Статуту та розробити пропозиції щодо внесення до неї змін.*

*Примітка 2. Дещо дискусійним є питання про доцільність встановлення персональних нагород міського голови. Адже тут може поставати проблема наявності у голови потенційного або реального конфлікту інтересів при вирішенні питання про призначення нагороди конкретній особі. Тому доцільніше, щоб подібні рішення приймалися максимально відкрито та колегіальним органом. Міському голові доцільно доручати вручення нагород, які відбулися по факту події - талановитим дітям, діячам науки, культури, політики, спорту тощо.*

*Примітка 3. Положення про нагороди територіальної громади доцільно зробити аналогічно з нормами Закону України «Про державні нагороди України».*

#### **2.4. Стосовно розділу II «РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ МІСТА»**

Частиною 3 статті 8 проєкту Статуту зазначено, що «Питання організації управління районами міста вирішуються міською радою згідно з Конституцією, законодавством України та **Статутом**». Частиною 4 статті 8 зазначено, що повноваження районних адміністрацій визначаються Положеннями, що затверджуються міською радою.

Але у проєкті Статуту відсутній окремий розділ чи стаття, який би конкретизував функціональні завдання районних адміністрацій. Тим більше, що чинне законодавство відносить організацію управління районами в містах до компетенції міської ради – частина 1 статті 41 Закону 280.

Необхідно або повністю позбутися районних у місті адміністрацій, або з метою уникнення дублювання повноважень розмежувати їх повноваження з повноваженнями інших виконавчих органів, закріпивши це розмежування у Статуті або у додатку до Статуту.

Частиною 3 статті 9 передбачається, що «Найменування та перейменування об'єктів топоніміки міста на честь фізичних осіб допускається лише після спливу **десяти років** з моменту їх смерті». Незрозуміло, на підставі яких норм

встановлено цей термін? Ця норма потребує або ґрунтовного пояснення, або скасування.

Статтею 10 встановлюються вимоги до розвитку міста. Вказана норма потребує приведення до вимог, встановлених чинним законодавством.

Частина 6 статті 12 потребує коригування, бо не розкрита відмінність міста-партнера від міста побратима. Незрозуміло це виключення «як правило».

Частину 6 статті 12 необхідно доповнити абзацом наступного змісту:

«Забороняється встановлення побратимських та партнерських відносин з громадами російської федерації та республіки беларусь та з громадами, які мають побратимські та партнерські відносини з громадами російської федерації та республіки беларусь. Якщо громада, з якою Одеська міська рада встановила партнерські та побратимські відносини, має зв'язки з громадами російської федерації та/або республіки беларусь, то такі побратимські чи партнерські відносини підлягають негайному, не пізніше 2 місяців з моменту, коли Одеська міська рада дізналася про це самостійно, або її повідомили, розірванню».

## **2.5. Стосовно розділу III «СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У МІСТІ ОДЕСЬ»**

Частина 2 статті 14 потребує коригування, особливо з урахуванням того, що міська рада 8-го скликання вибиралась не у спосіб, передбачений Статутом. Додатково дивись ч.2. статті 14 Аналізу недоліків.

Частина 3 повторює помилки, які вказувалися у ч.3. статті 14 Аналізу недоліків.

Статтю 14 необхідно доповнити частиною наступного змісту:

У разі інформування міської ради шляхом набрання відповідною електронною петицією на офіційному сайті міської ради або на сайті громадського об'єднання та офіційного повідомлення про це громадським об'єднанням секретаря міської ради, щодо можливих фактів порушення міським головою наданих йому повноважень, міська рада зобов'язана протягом не більше 2 тижнів від отримання інформації про таке порушення, розглянути отриману інформацію на позачерговому засіданні під головуванням секретаря ради, а у разі самовідводу секретаря ради - найстарішого за віком депутата Одеської міської ради, який не візьме самовідвід через реальний або потенційний конфлікт інтересів.

У разі підтримання більшістю голосів від складу ради звернення до відповідних органів щодо факту можливого порушення міським головою наданих йому повноважень, секретар ради зобов'язаний невідкладно, але не пізніше 3



робочих днів з моменту проведення позачергової сесії, звернутися з затвердженим міською радою зверненням до зазначених у рішенні ради органів.

Частина 2 статті 15 потребує коригування, особливо з урахуванням того, що міський голова вибирався не у спосіб, передбачений Статутом. Додатково дивись ч.2. статті 15 Аналізу недоліків.

Необхідно доповнити частиною наступного змісту:

Контроль за дотриманням органами міського самоврядування Статуту покладається на міського голову.

Частина 9 статті 16 потребує видалення. Додатково дивись статтю 16 Аналізу недоліків.

## **2.6. Стосовно розділу IV «ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Пунктом 11 частини 1 статті 21 визначається така форма безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як «інші форми участі, передбачені законодавством», при цьому у проєкті Статуту вказані «інші форми ...» не розкриваються. Пропонується видалити вказаний пункт.

Частину 2 статті 21 пропонується викласти у наступній редакції

Можливість використання мешканцями певної форми участі у вирішенні питань місцевого значення визначається Конституцією України, законами України, цим Статутом та прийнятими у розвиток Статуту актами місцевого самоврядування.

Стосовно статті 23

Відсутня мінімальна кількість осіб, наявність яких дозволяє визнати такі збори легітимними.

Не передбачена можливість, коли організаційно й технічно неможливо провести загальні збори громадян, скликання зборів (конференції) представників громадян від відповідних територіальних утворень у відповідних пропорціях. Наприклад:

будинок – 1 (один) представник від квартири;

- квартал, вулиця – 1 (один) представник від кожних 5 (п'яти) приватних будинків та 2 (два) представники від кожного під'їзду багатопверхового будинку;

- житловий комплекс, мікрорайони – 1 (один) представник від кожних 10 (десяти) приватних будинків та 1 (один) представник від кожного багатоповерхового будинку

Частина питань, які відповідно до частини 5, пропонується виносити на загальні збори, не відповідає чинному на сьогодні законодавству. Так, наприклад:

– пунктом 2 встановлено обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування. У той же час проекти актів органів місцевого самоврядування можуть мати ознаки регуляторних актів, що передбачає іншу процедуру обговорення, ніж загальні збори громадян;

– пунктом 3 передбачено, у тому числі, звернення загальних зборів громадян до підприємств, установ, організацій приватної форми власності, що є порушенням загальних принципів господарювання в Україні;

пункт 4 суперечить методичним рекомендаціям Міністерства фінансів України щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні;

– пункт 5 передбачає дії, які скасовано з 01.01.2011 року;

– пункт 6 передбачає отримання інформації, надання якої передбачено чинним законодавством;

– дії, передбачені пунктом 9, не потребують громадського обговорення.

Висновок по статті 23 – стаття потребує повного перероблення, з урахуванням вимог діючого на сьогодні законодавства.

Абзац 2 частини 1 статті 24 пропонується викласти у наступній редакції

Не можуть бути предметом місцевої ініціативи пропозиції, що суперечать Конституції України, законам України, не належать до повноважень органів міського самоврядування, а також пропозиції, реалізація яких може <b>негативно</b> вплинути на інтереси територій поза межами територіальної громади.
---

Частиною 5 статті 24 регламентується у тому числі інформація, яку необхідно подати про членів ініціативної групи.

Так, вимагається надання номерів телефонів усіх членів ініціативної групи, при тому, що у подальшому взаємодія міської влади буде вестися з уповноваженою особою ініціативної групи

Незрозуміла вимога про надання копій документів, які посвідчують місце проживання кожного із членів ініціативної групи.

Незрозуміло, хто визначає потребу «інших інформаційно-аналітичних матеріалів» – ініціативна група чи міська влада.

Частина 5 статті 24 потребує доопрацювання.

Пунктом 1.3. статті 25 передбачено, крім іншого, покладання обов'язку на членів ініціативної групи перевіряти документи. Додатково дивись ч.7 ст. 22 Аналізу недоліків.

Стосовно статті 28

Частиною 2 статті 28 встановлено, що громадські обговорення можуть проводитися у формі громадських слухань, громадських консультацій чи інших передбачених у законодавстві формах. При цьому чинним законодавством не передбачено чітких вимог щодо проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування та розробка таких процедур покладається саме на органи місцевого самоврядування.

Частиною 3, встановлено, зокрема, термін, який не передбачено чинним законодавством, а саме – бюджетні обговорення. Відсутність чіткого розуміння використаних термінів приведе к неоднозначному трактуванню вказаних норм.

Частиною 4 не конкретизується форма громадських обговорень, яку необхідно застосовувати в тому чи іншому випадку.

Частиною 5 встановлено, що «форма громадського обговорення з того чи іншого питання визначається організатором його проведення...». Але таке неконкретизоване формулювання несе в себе загрозу чисельних маніпуляцій та знецінення самої ідеї громадських обговорень. Оскільки громадські слухання є заходом, з допомогою якого може здійснюватися правомірний громадський вплив на органи місцевого самоврядування, запропонована процедура повинна, на наш погляд, забезпечити максимальну її автономність від впливу посадових осіб та органів місцевого самоврядування, які повинні лише сприяти в їх проведенні та безпосередньо опрацювати результати проведення громадських слухань. Натомість у положенні частини 5 статті 28 проекту Статуту спостерігається надмірна участь органів та посадових осіб місцевого самоврядування у громадських слуханнях з покладанням на них не лише необхідних організаторських функцій, а й повноважень, які можуть бути використані для перешкодження таким заходам громадськості.

Висновок по статті 28 – стаття потребує повного перероблення, з урахуванням вимог діючого на сьогодні законодавства та конкретизуванням форм та механізмів громадського обговорення.

Частиною 6 статті 29 визначається, що форма проведення громадських слухань визначається вибором ініціатора їх проведення. Але такий підхід є актуальним виключно для ініціативних громадських слухань. Обов'язкові громадські слухання повинні проводитися виключно у формі безпосередньої зустрічі.

Частиною 2 статті 30 передбачається збирання з членів ініціативної групи зайвої інформації. Докладніше про це зазначено у аналізі частини 4 статті 24 проекту Статуту.

Пунктом 1.2. статті 31 передбачено обов'язок членів ініціативної групи, зокрема, перевіряти документи осіб, які мають намір поставити підписи на підтримку проведення громадських слухань. Але чинним законодавством не передбачено право членів ініціативної групи на таку перевірку документів.

Частиною 7 статті 31 встановлюється, що витрати, пов'язані з підготовкою та проведенням громадських слухань за ініціативою територіальної громади, здійснюються за кошти бюджету Одеської міської територіальної громади в межах наявних бюджетних призначень та або добровільно за рахунок ініціаторів громадських слухань, що є неприпустимим.

Частиною 1 статті 32 не зазначено, хто саме проводить реєстрацію учасників та інших присутніх осіб, зокрема - журналістів, громадських слухань.

Абзацом 2 пункту 2.2. статті 32 передбачена вимога для представника юридичної особи надання (замість пред'явлення) належним чином оформленої довіреності відповідної юридичної особи та певного пакету документів.

Частина 1 статті 35 передбачає форму консультацій з громадськістю як, одного боку – залучення членів територіальної громади до прийняття управлінських рішень, а з іншого – виключно як з метою врахування думки територіальної громади під час прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування рішень з відповідних питань. Це потребує додаткового опрацювання.

Статтею 36 передбачено створення консультативно-дорадчих органів, утворених при органах місцевого самоврядування. При цьому взагалі не визначена мета їх діяльності, відсутні чіткі критерії їх повноважень, з незрозумілих причин їх положення затверджуються міським головою. Затвердження положень таких органів доцільно лише тоді, коли такі консультативно-дорадчі органи створюються виключно при виконавчих органах Одеської міської ради для вирішення нагальних для членів громади питань.

Статтею 37 передбачено створення контрольно-наглядових рад, участь у яких регламентується у тому числі чинним законодавством.

На сьогодні чинним законодавством передбачено лише наглядові ради, а не контрольно-наглядові.

Також відсутні критерії створення таких контрольно-наглядових рад. До цього ж, замість основних положень щодо створення таких контрольно-

наглядних рад, які доцільно внести у розділ V проєкту Статуту, пропонується лише рішеннями міської ради визначати порядок та умови участі у таких радах членів територіальної громади.

Статтею 38 передбачено участь громадян у розподілі коштів бюджету Одеської міської територіальної громади, але чогось виключно через створення проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет міста Одеси). При цьому чинним законодавством передбачено більш широка участь громадян у бюджетному процесі, що передбачалося ще Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Проблематика та шляхи вирішення зазначені у частині 1 Зауважень та пропозицій до проєкту Статуту міста Одеси.

## **2.7. Стосовно розділу V «ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ»**

Частиною 1 статті 40 передбачено, що здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади ґрунтується на Конституції України, актах законодавства України, Європейській хартії місцевого самоврядування, цьому Статуті та інших актах міської ради. При цьому зазначимо наступне:

1. Частиною 1 статті 143 Конституції України встановлено, що територіальна громада міста управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; затверджує міський бюджет та контролює його виконання безпосередньо або через утворені органи місцевого самоврядування. Вказаною нормою проєкту Статуту не уточнюється вказаний розподіл

2. Законодавством України встановлюється або безпосереднє право громадян та громадських об'єднань у тому числі «проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій», або рекомендовано органам місцевого самоврядування розповсюджувати Порядки, які діють для органів виконавчої влади, на відповідні органи місцевого самоврядування, наприклад, щодо Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади та не визначає конкретні

механізми, бо такі механізми ґрунтуються виключно на національному законодавстві.

4. Сам проєкт Статуту не передбачає порядки здійснення громадського контролю. Є лише загальне згадування про таке.

5. На сьогодні відсутній нормативно-правовий акт Одеської міської ради, яким би встановлювався порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Порядки здійснення (сприяння здійсненню) громадського контролю повинні встановлюватися не іншими актами міської ради, а Статутом, з зазначенням основних положень. Акти міської ради повинні лише конкретизувати вказані положення, які розробляються на підставі норм, встановлених Статутом.

Частиною 2 статті 40 вказана мета громадського контролю, але не вказані закріплені у Статуті механізми та способи такого контролю.

Частиною 3 статті 40 визначені принципи такого контролю, але не надано роз'яснення кожного з принципів.

Статтею 41 передбачено форми громадянського контролю. Так, пунктами 1,2,4 частини 1 передбачено форми, які і так затверджено законодавством як обов'язкові до виконання органами та посадовими особами міського самоврядування.

Пунктом 3 частини 1 передбачена незрозуміла форма контролю у вигляді консультативно-дорадчих органів, які створюються у тому числі і при міській раді, але положення про такі органи затверджується міським головою.

Статтею 42 передбачено звітування перед територіальною громадою посадових осіб та органів місцевого самоврядування. На нашу думку, доцільно було б додати у перелік і звітування посадових осіб комунальних підприємств. Зазначимо, що у переліку відсутні санкції за порушення норм вказаної статті.

Статтею 43 встановлено можливість проведення громадянської експертизи. Зазначимо, що законодавством України встановлюється або безпосереднє право громадян та громадських об'єднань у тому числі «проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій», або рекомендовано органам місцевого самоврядування розповсюджувати Порядки, які діють для органів виконавчої влади, на відповідні органи місцевого самоврядування, наприклад, щодо Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Висновок по розділу V – потребує докорінного перероблення з ретельною конкретизацією кожної норми.

## **2.8. Стосовно розділу VI «КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА ТА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ МІСТА В ОСНОВНИХ СФЕРАХ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ»**

Статтею 44 визначено культурну спадщину на території міста Одеси. Але аналіз вказаної статті дозволяє зробити висновок про те, що в статті зазначено виключно матеріальну культурну спадщину. Відсутня навіть згадка про нематеріальну культурну спадщину. Також відсутні будь-які наміри щодо популяризації, збереження та розвитку як нематеріальної культурної спадщини взагалі, так і української мови, як одного з елементів культурної спадщини; очищення міста як від елементів російської/радянської матеріальної та нематеріальної культури.

Статтями 45-47 проекту Статуту визначено виключно наміри, без будь-якої конкретики.

Стосовно статті 48 – дивись статтю 36 Аналізу недоліків.

## **2.9. Стосовно розділу VII «ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ»**

Статтею 49 передбачено порядок прийняття Статуту. При цьому Статут, як основний нормативно-правовий акт територіальної громади, приймається згідно з вимогами, передбаченими для звичайних нормативно-правових актів.

Статтею 50 передбачено порядок внесення змін до Статуту. При цьому, порівняно з чинною редакцією, зміни хочуть вносити як у звичайні нормативно-правові акти.

Таким чином, не передбачені захист інтересів мешканців під час, коли зміни вносяться не у сам Статут, а якщо Статут приймається в новій редакції шляхом розроблення іншого нормативно-правового акту за загальною процедурою.

### 3. Висновок

Підсумовуючи зауваження та пропозиції до проекту статуту міста Одеси, можна зробити наступні висновки:

1. Інформація про матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, яка визначена статтею 143 Конституції України, особливості її функціонування в Одеській територіальній громаді – взагалі у проекті Статуту не зазначені. Це стосується як прозорості міського бюджету взагалі, так і витрат з нього. Також відсутні положення щодо залучення громадськості на кожній із стадій бюджетного процесу. При такому підході неможливо визначитися громадянам стосовно реалізації органами міського самоврядування одного з основних принципів бюджетної системи – принципу ефективності та результативності. Також відсутня будь-яка інформація щодо функціонування як виконавчих органів, так і комунальних підприємств, на що постійно витрачаються значні кошти платників податків.

2. У проекті Статуту чимала чисельність помилок при застосуванні чинного законодавства, які були вже зазначені громадською організацією «Зелений лист» у Аналізі недоліків, але значна частина норм залишена незмінною. Це вказує або на такі цілеспрямовані дії розробників проекту Статуту, або на низьку юридичну культуру та брак знань розробників проекту Статуту.

3. В статті 5 проекту Статуту зазначені дати, які є не історичними, а нав'язуються одеситам за допомогою радянської та російської пропаганди та неоднозначно сприймаються значною кількістю мешканцями міста.

4. Багато норм проекту Статуту, особливо розділу IV, яким визначаються форми безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні міського самоврядування, складено таким чином, що або ускладнюють залучення громадян до участі у міському самоврядуванні, або прописані неконкретно, у тому числі з логічними помилками.

5. Норми такого інструментарію, як електронні петиції, порядок електронного обговорення тощо – не зазначено окремо, а фрагментарно вкраплено у різні частини проекту Статуту, що ускладнює їх практичне втілення.

6. Є лише згадка про один з найдійовіших механізмів демократичного управління – громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування інститутами громадянського суспільства. Відповідно – відсутній як порядок такої експертизи на рівні громади, так і заохочення при виявленні фактів порушення посадовими особами як власних посадових обов'язків, так і чинного законодавства. Усе інше, що подається під виглядом «громадського контролю» (розділ V проекту Статуту) є зменшеними вимогами порівняно до вимог чинного законодавства України.



7. Є неприпустимим норма, коли зібрання громадських слухань за ініціативою територіальної громади ставиться в залежність від можливості громадян нести вказані витрати.

8. Розвиток української мови зокрема, та нематеріальної української культури взагалі – жодним чином не зазначено у проєкті Статуту.

9. Не передбачено порядок прийняття Статуту як основного документу громади. Не передбачено захист прийнятого Статуту через прийняття іншого-нормативно-правового акту з одночасним скасуванням діючого на той час Статуту.

Як висновок з вищенаведеного, вважаємо, що прийняття проєкту Статуту у запропонованій редакції, не відповідає інтересам громадян.

Проєкт Статуту потребує докорінного перероблення з урахуванням вимог законодавства та захисту інтересів членів територіальної громади.