# Статут міста Одеса. Аналіз недоліків

**Аналіз статуту міста Одеси проведено громадською організацією «Зелений лист»**

Одеса 2022

**Зміст**

Вступ ..... 3

Методологія проведення аналізу ..... 3

Загальні положення ..... 3

Преамбула Статуту ..... 4

Розділ I - Загальні положення ..... 5

Розділ II - Адміністративно-територіальній устрій та розвиток території міста ..... 8

Розділ III - Система міського самоврядування ..... 9

Розділ IV - Форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування ..... 12

Розділ V - Культурна спадщина та сприяння соціально-культурному розвитку міста ..... 18

Розділ VI - Матеріальна та фінансова основа міського самоврядування ..... 20

Розділ VII - Прикінцеві положення ..... 21

Висновок ..... 22

# Вступ

Статут територіальної громади є її візитівкою, 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 інструментом врегулювання ряду питань, які не регламентовані чинним законодавством України, або відповідно до законодавства, регулюються саме статутом територіальної громади.

Статут територіальної громади депутати повинні приймати на основі Конституції України та в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

При цьому, частина норм статуту міста Одеси вже при прийнятті не відповідала вимогам чинного на той час законодавства, частина норм чинного законодавства наразі вже змінено, що не відображено у статуті, частина норм, яка регулює участь членів громади у міському самоврядуванні, розписана дуже ретельно таким чином, що ускладнює цю участь, частина норм, особливо що стосується матеріальної та фінансової основи міського самоврядування, навпаки, мають великі «біли плями», що створює простір для маніпуляцій з боку міської влади.

Про це все - докладніше в нашому аналізі.

# Методологія проведення аналізу

Аналіз побудований наступним чином:

1. Кожний розділ аналізу відповідає розділу Статуту.
2. В середині кожного розділу аналізу згадуються:

- або статті, які надають загальне розуміння щодо дій статуту, а саме стаття 1 розділу I Статуту та стаття 44 розділу VII Статуту;
- або статті, до яких виявлено зауваження до Статуту в рамках аналізу.

3. У статтях, де є зауваження, вказуються частини відповідної статті, за що саме йде мова.
4. Якщо ретельний аналіз проблеми проводився раніше, в подальшому вказується стаття та пункт цієї статті, де дана проблема вже висвітлена.

# 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»).

Статут міста Одеси затверджено рішенням Одеської міської ради №1240-VI від 25.08.2011р. «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси»

Статут складається з Преамбули та 7 Розділів:

Розділ I - Загальні положення;

Розділ II - Адміністративно-територіальній устрій та розвиток території міста;

Розділ III - Система міського самоврядування;

Розділ IV - Форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування;

Розділ V - Культурна спадщина та сприяння соціально-культурному розвитку міста;

Розділ VI - Матеріальна та фінансова основа міського самоврядування;

Розділ VII - Прикінцеві положення.

Тож, давайте проаналізуємо Статут Одеси.

## Преамбула Статуту

Перший абзац преамбули Статуту перераховує нормативно-правові документи, на підставі та в розвиток яких Одеська міська рада прийняла Статут.

У подальшому у преамбулі стисло викладається розвиток міста.

Але коли читаєш цю частину Статуту міста Одеси, складається враження, що мова йде про місто у складі росії, а не України. Так, словосполучення «російська імперія» або «імперія» згадується більше двох десятків разів, що менше, ніж згадується слово «Україна». Всі порівняння у преамбулі Статуту відсилають до інших міст російської імперії, хоча Україна в той час уже була сформована як держава.

Також у преамбулі Статуту як константа викладена версія, відповідно до якої місто засновано згідно указу російської імператриці Катерини II. При

тому що на час прийняття Статуту ця версія обґрунтовано оскаржувалась сучасними істориками.

Так, відповідно преамбулі Статуту чітко зазначено, що «одесити пишаються своїми традиціями мужності і патріотизму, що мають своїм корінням **подвиги російських військових** і українських козаків». На сьогодні єдиними подвигами російських військових є знущання над мирними мешканцями України, а саме зґвалтування, вбивства, примусові депортації тощо. Наразі одесити пишаються діями збройних сил України, але ніяк не агресора.

Також у Статуті згадується ще один пропагандистський штамп росії - так звана «Велика Вітчизняна війна 1941 – 1945 років». Це чергова кремльовська вигадка, щоб прибрати з пам'яті людей глибоку союзну співпрацю СРСР та нацистської Німеччини, наслідком чого стали загарбницькі війни, які проводив СРСР при підтримці свого союзника, а саме окупація країн Балтії, частини Румунії, спільний з Німеччиною напад на Польщу, військова кампанія в Фінляндії та багато іншого.

Незрозуміло з яких причин, але у преамбулі Статуту також зазначено, що «російська мова є мовою міжнаціонального спілкування в Одесі». При цьому Законом Української Радянської Соціалістичної Республіки від 28 жовтня 1989 року «Про мови в Українській РСР», якій діяв на час прийняття Статуту, статтею 4 визначалося, що: «мовами міжнаціонального спілкування в Українській РСР є українська, російська та інші мови».

Також у цьому законі було вказано, що він забезпечує вільне користування російською мовою як мовою міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР.

При цьому відповідно до статті 10 Конституції України «Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування **української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України».** Але у преамбулі Статуту ця норма Конституції була проігнорована.

**Висновок за розділом**: преамбула Статуту не відповідає ані історичним реаліям, ані сучасним подіям і потребує повного переосмислення та допрацювання.

## Розділ І - Загальні положення

Розділ складається зі статей 1-7.

Стаття 1 визначає мету та предмет регулювання діючого статуту. Зазначається, що Статут є основним місцевим нормативно-правовим актом міської громади, має вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів органів та посадових осіб міського самоврядування на території міста. Рішення та інші акти органів та посадових осіб міського самоврядування та акти органів самоорганізації населення на території міста мають відповідати

Статуту. Статут є обов'язковим для виконання всіма органами місцевого самоврядування.

Стаття 2 визначає основні терміни, які використовуються у Статуті.

Слід зазначити, що частина термінів, яка визначена цією статтею, не відповідає вимогам чинного законодавства або дублюють Закон.

Наприклад:

1. термін «громадські слухання» трактується як «участь членів міської громади в вирішенні питань місцевого значення шляхом обговорення та внесення рекомендацій, які підлягають розгляду в порядку, визначеному Статутом». У той же час відповідно до частини 1 статті 13 Закону, «Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування». В подальшому це відобразилося на статтях 23-25 Статуту.

2. Термін «органи міського самоврядування» визначений як «Одеська міська рада, її виконавчий комітет та інші виконавчі органи», при тому що частиною 1 статті 5 Закону передбачено, крім іншого, що одним з елементів системи місцевого самоврядування є «органи самоорганізації населення». Таким чином, з системи місцевого самоврядування з незрозумілих причин прибрано органи самоорганізації населення, які є складовою частини місцевого самоврядування.

3. Термін «право комунальної власності» дублює визначення того ж самого терміну у абзаці 15 статті 1 Закону. У той же час частина 2 статті 2 Статуту передбачає, що «Усі інші терміни, використані в Статуті, вживаються у значенні, наведеному в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та в інших законодавчих актах». Тому незрозуміло, чому саме цей термін викладено у статті 2 Статуту.

Статтею 5 визначено міську символіку.

Поняття міської символіки та її використання зазначено у статті 22 Закону.

Статтею 6 визначено міські святкові та пам'ятні дати.

Зазначимо, зараз відсутній Закон щодо пам'ятних та святкових дат. Обговорення чергового законопроекту завершено у грудні 2021 року. На сьогодні існують лише Постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2022-2023 роках), у яких є рекомендації органам місцевого самоврядування розробити та затвердити з урахуванням пропозицій Українського інституту національної пам'яті переліки пам'ятних дат і ювілеїв, що відзначатимуться на місцевому рівні. З

урахуванням вищевикладеного, ця стаття потребує перегляду в частині пам'ятних дат.

У статтях 5 та 6 Статуту визначено зобов'язання до усіх, у тому числі до фізичних осіб з повагою відноситися як до міської символіки, так і до міських святкових та пам'ятних дат, що суперечить частині 1 статті 19 Конституції України, відповідно до якої «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». Але законодавством, зокрема статтею 22 Закону не передбачено обов'язок з повагою відноситися як до міської символіки, так і до міських святкових і пам'ятних дат.

Статтею 7 визначено відзнаки та нагороди міської громади.

Оскільки ст. 22 Закону передбачає можливість впровадження різних символів територіальних громад, серед яких є й відзнаки органів місцевого самоврядування.

При цьому незрозумілі частини 4 та 5. Так, частиною 4 «підстави та порядок присудження відзнак та нагород міської громади визначаються Положеннями, які затверджуються відповідними органами та посадовими особами міського самоврядування». Частиною 5 встановлено, що «міська рада та міський голова можуть за власною ініціативою, а також за ініціативою виконавчих органів міської ради встановлювати інші відзнаки та нагороди». Фактично частиною 5 нівелюються всі інші частини цієї статті.

Ця норма щодо відзнак та нагород міської громади потребує допрацювання з метою упорядкування питань щодо місцевих нагород та створення єдиного підходу щодо розробки Положень про нагороди, встановлення єдиного механізму присудження нагород та єдиного реєстру нагороджених осіб.

**Висновок за розділом** - необхідно переглянути основні терміни і при підготовці змін/доповнень до Статуту не забувати виправити 1 статтю, яка окреслює мету та предмет регулювання Статуту. Незрозумілі законодавчі підстави вимог щодо зобов'язання усім, у тому числі фізичним особам з повагою відноситися як до міської символіки, так і до міських святкових та пам'ятних дат.

Потребує змін стаття 6 в частині порядку визначення міських святкових та пам'ятних дат.

Потребує кардинальних змін стаття 7 Статуту, якою регламентуються відзнаки та нагороди міської громади.

# Розділ ІІ - Адміністративно-територіальній устрій та розвиток території міста

Розділ складається зі статей 8-12.

Статтею 10 визначено топонімічні об'єкти й найменування.

У частині 2 зазначено, що «Найменування і перейменування топонімічних об'єктів міста здійснюються міською радою або за її дорученням виконавчим комітетом», у той же час Законом передбачено, що до повноважень виконавчих органів (глава 2) відносяться, в тому числі «підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць ....» (пункт 1 статті 37 Закону).

Частина 3 має вичерпний перелік, відповідно до якого можливо перейменування топонімічних об'єктів, але при цьому не враховує вимоги Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», який було прийнято у 2015 році.

Статтею 11 визначено розвиток території міста.

Слід зазначити, що з частини 1 незрозуміло, яка саме роль відводиться міській громаді - вона приймає участь лише при розробці Стратегії сталого розвитку міста, Генерального плану міста, а також щорічних Програм соціально-економічного та культурного розвитку міста та інших цільових програм, або лише в виконанні цих документів, або й у розробці, й у виконанні. Також зазначимо, що статтею 143 Конституції України передбачено, що територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування не лише затверджують Програми, але й контролюють їх виконання. Порядок контролю вказаною статтею за розробкою та виконанням Стратегії сталого розвитку міста, Генерального плану міста, а також щорічних Програм соціально-економічного та культурного розвитку міста та інших цільових програм Статутом не передбачено.

Статтею 12 визначено поняття міської агломерації.

Зазначимо, що частиною 3 передбачено, що «відносини міської громади з іншими територіальними громадами Одеської міської агломерації можуть оформлятись у вигляді відповідних договорів....». При цьому, у прийнятому у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад» закладено інші норми, які не враховано у Статуті.

**Висновок за розділом.** Статтею 10 Статуту передбачено, що виконавчий комітет за дорученням міської ради може мати право проводити найменування й перейменування топонімічних об'єктів міста, хоча Законом такі повноваження виконавчому комітету не надані. При цьому вичерпний

перелік підстав перейменувань не відповідає чинному законодавству. Статтею 11 описується розвиток території міста шляхом розробки, прийняття та виконання Стратегії сталого розвитку міста, Генерального плану міста, а також щорічних Програм соціально-економічного та культурного розвитку міста та інших цільових програм, при цьому незрозуміла роль міської громади. Також відсутня навіть згадка про систему контролю за виконанням вказаних документів. Статтею 12 передбачено можливість оформлення співпраці з іншими громадами в вигляді договорів, але змінами у законодавстві після прийняття Статуту передбачена обов'язковість таких договорів.

## Розділ ІІІ - Система міського самоврядування

Розділ складається зі статей 13-20.

Статтею 14 визначається міська рада.

Частиною 1 визначено, що міська рада діє в інтересах міської громади, але відсутнє роз'яснення, які критерії цих інтересів.

Частиною 2 визначено, що міська рада обирається в порядку, встановленому Законом України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Але цей Закон втратив чинність на підставі Закону № 595-VIII від 14.07.2015 р.

Частиною 3 передбачено, що на першій сесії новообрані депутати приносять Присягу. Але законодавством на момент прийняття статуту не передбачалось, що депутати місцевих рад приносять Присягу. Також на сьогодні Закони України «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні» не містять положень щодо складення присяги депутатами місцевої ради. Присяга депутата місцевої ради згадується в частині 6 статті 283 Виборчого кодексу України (з 2020 року, шляхом внесення змін у Виборчий кодекс України) але текст Присяги та санкції за її нескладання або порушення Присяги депутатами місцевих рад нормативними документами не передбачено. Хоча ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено можливість встановлення санкцій щодо порушення депутатської етики.

Частиною 4 передбачено, що Міська рада представляє міську громаду в відносинах з іншими органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення. Але частиною 1 статті 5 Закону передбачено, що органи самоорганізації населення є складовою частиною системи місцевого самоврядування.

Частиною 6 передбачено, що форми та порядок роботи міської ради визначаються законодавством України про місцеве самоврядування, Регламентом міської ради, який затверджується міською радою, та іншими нормативно-правовими актами міської ради. При цьому, незрозуміло, чи входить Статут у «інші нормативно-правові акти міської ради», бо сам Статут

прямо не передбачає порядок роботи міської ради, але при цьому положення Статуту передбачають, що рішення та інші акти органів та посадових осіб міського самоврядування та акти органів самоорганізації населення на території міста мають відповідати Статуту.

Статтею 15 визначається міський голова.

Частиною 2 визначено, що міський голова обирається в порядку, встановленому Законом України «Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Але цей Закон втратив чинність на підставі Закону № 595-VIII від 14.07.2015 р.

Статтею 16 визначається виконавчий комітет міської ради.

Частиною 1 встановлено, що виконавчий комітет (виконком) створюється міською радою на період її повноважень. Одночасно з цим частиною 10 встановлено, що виконком є юридичною особою. Так, згідно з ч. 1 ст. 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно й несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Через те, що в законодавстві чітко не визначений статус виконавчого комітету (орган місцевого самоврядування чи виконавчий орган місцевої ради) в Україні сьогодні склалася різнорідна практика реєстрації виконкомів. Частина рад реєструють їх як юридичні особи, у структуру яких входять підрозділи, працевлаштовуються працівники тощо. Частина ж рад утворює виконкоми суто як колегіальний орган, що приймає рішення як суб'єкт владних повноважень без статусу юридичної особи. Тобто Статут звужує права Одеської міської ради щодо визначення форми існування виконкому Одеської міської ради.

Частиною 7 встановлюється, що форми та порядок роботи виконкому визначаються законодавством України про місцеве самоврядування та Регламентом виконкому. Зазначимо, що у Статуті поняття «регламент виконкому» не зустрічається. В Законі стосовно регламенту виконкому згадується у підпункті 2 статті $11^1$ Прикінцевих та перехідних положень в частині наявності порядку проведення дистанційних засідань. Ця норма Закону діє з 2020 року. Було б доцільно визначити основні засади Регламенту виконкому й у Статуті.

Статтею 20 визначена взаємодія міської ради та виконавчих органів міської ради з органами самоорганізації населення

Частиною 2 передбачено, що міська рада та її виконавчі органи здійснюють контроль за реалізацією повноважень органами самоорганізації населення. Уповноважений виконавчий орган міської ради здійснює координацію взаємодії міської ради та її виконавчих органів з органами

самоорганізації населення та контроль за фінансовою діяльністю органів самоорганізації населення й використанням фінансів і майна, переданих органам самоорганізації населення для реалізації делегованих повноважень. У той же час Законом України «Про органи самоорганізації населення» передбачено:

- організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами (пункт 6 статті 5);

- контроль за додержанням органом самоорганізації населення, положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення (частина 3 статті 12);

- сільська, селищна, міська, районна в місті (в разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (частина 4 статті 14);

- сільська, селищна, міська, районна в місті (в разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (частина 1 статті 15);

- серед інших органів пунктом 2 статті 24 контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення покладено на виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.

Тобто, Законом України «Про органи самоорганізації населення» на виконавчий комітет покладається контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення та контроль за фінансовою діяльністю, а не контроль за реалізацією повноважень. Також у ЗУ «Про органи самоорганізації населення» відсутнє згадування про «Уповноважений виконавчий орган міської ради».

Частиною 4 передбачено, що органи самоорганізації населення взаємодіють з депутатами міської ради, виконавчими органами міської ради, посадовими особами міського самоврядування та надають їм інформацію, необхідну для реалізації їхніх повноважень, але такі норми не вказані у ЗУ «Про органи самоорганізації населення».

Частиною 5 передбачено, що виконавчі органи міської ради сприяють залученню до співпраці з органами самоорганізації населення представників підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, які розміщуються та здійснюють діяльність на території відповідних органів самоорганізації населення, але такі норми не вказані у ЗУ «Про органи самоорганізації населення».

**Висновок за розділом.** Згідно зі Статутом, міська рада та міській голова повинні вибиратися у порядку, встановленому Законом України, якій втратив чинність ще у 2015 році. Новообрані депутати приносять не регламентовану

чинним законодавством Присягу, за порушення якої чи її непренесення відсутня будь-яка відповідальність, хоча законодавством передбачено, що така відповідальність може встановлюватися статутом. При визначенні повноважень міської ради в частині створення виконкому повноваження міської ради звужені відповідно до чинного законодавства. Відсутня будь-яка інформація щодо Регламенту виконкому. При визначені взаємодії міської ради та виконавчих органів міської ради з органами самоорганізації населення, виконавчим органам міської ради надано більше повноважень, ніж встановлено чинним законодавством. Також порядок взаємодії органів самоорганізації населення з міською радою та її виконавчим комітетом не відповідають нормам Закону України «Про органи самоорганізації населення». Цей розділ застарів і має бути переглянутим.

## Розділ IV - Форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування

Розділ складається зі статей 21-32.

Статтею 21 визначено вибори та референдум.

Частиною 2 встановлено, що міська громада шляхом місцевого референдуму може безпосередньо вирішувати питання міського самоврядування та інші питання, передбачені законодавством України.

Частиною 3 передбачено, що порядок організації, проведення виборів та місцевого референдуму визначається законодавством України.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» скасовано у 2012 році. З того часу відсутній Закон про місцеві референдуми.

Також зазначимо, що частиною 3 передбачається проведення виборів відповідно до законодавства України. В той же час частина 2 статті 14 Статуту та частина 2 статті 15 Статуту передбачають вибори депутатів міської ради та міського голови виключно в порядку, передбаченому Законом України «Про вибори депутатів Верховної ради, Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». На сьогодні частина 3 вказаної статті Статуту суперечить вимогам частині 2 статті 14 Статуту та частині 2 статті 15 Статуту.

Звернемо увагу на статтю 69 Конституції України, відповідно до якої «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії». Вказана стаття Статуту не передбачає переліку норм щодо інших форм безпосередньої демократії, що звужує можливості волевиявлення міської громади.

Статтею 22 визначено місцеві ініціативи.

Частиною 2 передбачено, що місцева ініціатива може бути внесена членами міської громади, які досягли 18 років. Частиною 1 статті 9 Закону не обмежується право громадян за віком щодо подачі місцевих ініціатив. При цьому обмеження щодо 18 років встановлено частиною 1 статті 70 Конституції України щодо права голосу на виборах і референдумах. Також зазначимо, що статтею 30 Цивільного Кодексу України (надалі – ЦКУ) передбачено поняття цивільної дієздатності фізичної особи. Вона ділиться на часткову цивільну дієздатність фізичної особи, яка не досягла чотирнадцяти років (стаття 31 ЦКУ), неповну цивільну дієздатність фізичної особи у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (стаття 32 ЦКУ) та повну цивільну відповідальність (стаття 34 ЦКУ). Статтею 35 ЦКУ передбачено випадки надання повної цивільної дієздатності особі, яка не досягла 18 років. Також іншими Законами України передбачені й інші форми діяльності фізичних осіб, які не досягли 18 років. Так, наприклад, відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про громадські об'єднання», «членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжної, дитячої організації визначається її статутом у межах, встановлених законом». Зазначимо, що на час прийняття статуту діяв Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», відповідно до якого:

- дитячі громадські організації - об’єднання громадян віком від 6 до 18 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на реалізацію та захист своїх прав і свобод, творчих здібностей, задоволення власних інтересів, які не суперечать законодавству, та соціальне становлення як повноправних членів суспільства;

- молодіжні громадські організації - об’єднання громадян віком від 14 до 35 років, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів.

Аналогічні за змістом норми є в чинному Законі України «Про основні засади молодіжної політики».

Також, наприклад, статтею 28 Закону України «Про повну загальну середню освіту» визначено учнівське самоврядування для осіб, з яких майже ніхто не досяг 18 років. Також увійти до складу Молодіжної ради при Одеському міському голові (посилання лише на новину, бо нормативно-правова база ОМР на момент проведення аналізу закрита) можуть громадяни України – члени територіальної громади м. Одеси віком від 14 до 35 років, що відповідає віку членів молодіжного громадського об’єднання. Перелічене вказує на те, що частиною 2 мешканці громади віком до 18 років свідомо виключаються з процесів місцевих ініціатив.

Частиною 4, зокрема передбачено, що на підтримку місцевої ініціативи необхідно зібрати не менше 5 000 підписів, а з питань внесення змін та доповнень до Статуту – не менше 50 000 підписів членів міської громади. Не зрозуміло, на підставі чого визначалась вказана кількість підписантів.

Частиною 5, зокрема, передбачено, що:

- «до повідомлення додаються наступні документи», у тому числі список членів ініціативної групи із зазначенням прізвищ, імен, по-батькові, дат народження, адрес проживання, контактних телефонів, адрес електронної пошти (за наявності), серій та номерів паспортів або інших документів, що засвідчують особу та належність до міської громади. І це при тому, що відповідно до статті $37^1$ Закону, з 2016 року до повноважень виконавчих органів міської ради належить делеговане повноваження формування та ведення реєстру територіальної громади;

- «проект рішення з питання, що порушується шляхом місцевої ініціативи, прізвища, імена, по батькові, контактні телефони, адреси електронної пошти (за наявності) уповноважених осіб ініціативної групи та термін збору підписів на підтримку внесення місцевої ініціативи оприлюднюються на офіційному веб-сайті міста».

Частиною 2 статті 9 Закону передбачено, що «порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»», статтею 9 якого передбачено процедура оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій. Так, повідомлення про оприлюднення повинно містити, зокрема «поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції». Законом України «Про захист персональних даних» передбачено, що «поширення персональних даних передбачає дії щодо передачі відомостей про фізичну особу за згодою суб'єкта персональних даних» (частина 1 статті 14). Тобто, Статутом висувається умова до представників ініціативної групи щодо обов'язковості надання згоди на оприлюднення частини своїх персональних даних, у тому числі номерів телефонів, задля оприлюднення громадської ініціативи, що не передбачено чинним законодавством щодо оприлюднення проектів нормативно-правових актів, визначених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Частиною 6 регламентується форма підписних листів. Такий підписний лист має містити, зокрема, прізвище, ім'я, по батькові, адресу місця проживання, контактний телефон, підпис особи на підтримку внесення місцевої ініціативи.

Частиною 7, зокрема встановлено, що члени ініціативної групи зобов'язані при зборі підписів перевіряти паспорти або інші документи. Не зрозуміло, чим визначається порядок такої перевірки. Тим більше, в частині 10 зазначено, що секретар міської ради протягом 20 робочих днів організує перевірку повноти заповнення та достовірність даних підписних листів.

Частиною 9 встановлено, що ініціативна група подає секретареві міської ради для реєстрації місцевої ініціативи підписні листи. Але відсутня

регламентація такої передачі. При цьому частиною 13 чітко передбачено письмове повідомлення секретарем ради уповноваженої особи ініціативної групи.

Частиною 11 передбачено підстави відмови в реєстрації місцевої ініціативи з відповідним обґрунтуванням. Серед інших підстав відмови зазначено: «якщо внаслідок порушення інших встановлених вимог кількість дійсних підписів є меншою, ніж передбачено частиною 4 цієї статті». Незрозуміло, що таке «інші встановлені вимоги» та чим воно встановлено, крім інформації, викладеної у частині 6. Але відсутність всієї інформації в підписних листах підпадає під дію іншої підстави, яка передбачена частиною 11, а саме «відсутності необхідних даних у підписних листах щодо осіб, які поставили підписи на підтримку місцевої ініціативи».

Статтею 23 визначено організація та підготовка громадських слухань, які регламентуються статтею 13 Закону.

Частиною 1, зокрема визначається, що громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Але не зазначається, до яких це відноситься - обов'язкових чи ініціативних, які зазначені в частині 4 вказаної статті Статуту.

Частиною 2 визначено, що ініціаторами та учасниками громадських слухань можуть бути члени міської громади, які є дієздатними та досягли 18 років. Одночасно з цим частиною 5 визначаються інші структури, які зобов'язані ініціювати громадські слухання. Також незрозуміло обмеження віку учасників 18 роками, як було зазначено вище.

Частина 6 знову встановлює обмеження віку представників ініціативної групи 18 роками.

Частиною 7, зокрема передбачено, що разом з проектом матеріалів з питань громадських слухань оприлюднюються прізвища, імена, по батькові, контактні телефони, адреси електронної пошти (за наявності) уповноважених осіб ініціативної групи.

Частиною 9, зокрема встановлено, що члени ініціативної групи зобов'язані при зборі підписів перевіряти паспорти або інші документи. Не зрозуміло, чим визначається порядок такої перевірки. Тим більше, що в частині 12 зазначено, що секретар міської ради організує перевірку повноти заповнення та достовірність даних підписних листів. Не зазначена максимальна тривалість такої перевірки.

Частиною 13 передбачено підстави відмови у реєстрації місцевої ініціативи з відповідним обґрунтуванням. Серед інших підстав існує «якщо внаслідок порушення інших встановлених вимог кількість дійсних підписів є меншою, ніж передбачено частиною 6 цієї статті». Незрозуміло, що таке «інші встановлені вимоги» та чим воно встановлено, крім інформації, викладеної у частині 6. Але відсутність усієї інформації у підписних листах підпадає під дію іншої підстави, яка передбачена частиною 13, а саме «відсутності необхідних даних у підписних листах щодо осіб, які поставили підписи на підтримку місцевої ініціативи».

Частиною 17 передбачено, що особа, уповноважений орган або особа, відповідальна за організацію громадських слухань, або за відсутності розпорядження міського голови після закінчення строку, встановленого частиною 14 цієї статті, особа, визначена ініціаторами ініціативних громадських слухань відповідальною за їх організацію, робить певні дії, в тому числі:

- розміщує оголошення про проведення громадських слухань на офіційному веб-сайті міста;
- організовує ознайомлення громадськості та інших зацікавлених осіб з інформаційними матеріалами з питань, винесених на громадські слухання;
- взаємодіє з правоохоронними органами щодо забезпечення дотримання громадського порядку під час проведення громадських слухань;
- взаємодіє з медичними закладами та іншими уповноваженими організаціями з питань забезпечення медичної допомоги під час проведення громадських слухань;
- вирішує інші питання, пов'язані з підготовкою громадських слухань.

Але Статутом не вказано порядки такої взаємодії.

Також у частині 17 зазначено, що «районні адміністрації в межах своїх повноважень надають сприяння в підготовці та проведенні ініціативних громадських слухань». Але при цьому об'єм та напрямки сприяння не вказано.

Статтею 24 визначено проведення громадських слухань.

Статтею 25 визначено розгляд рекомендацій громадських слухань.

Слід зазначити, що статті 24-25 не відповідають вимогам статті 13 Закону. Так, замість зустрічі з депутатами та посадовими особами міського самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, пропонується зустрічі з ініціативи громадськості або тими громадськими слуханнями, громадське обговорення яких передбачено чинним законодавством. При цьому, як від членів ініціативної групи, так і у громадян-учасників слухань передбачено взяття додаткових персональних даних, у тому числі адрес та номерів телефонів.

Замість порушення питань та внесення пропозицій, що передбачено Законом, Статутом передбачено лише рекомендації.

Статтею 26 визначено організація та підготовка загальних зборів громадян за місцем проживання.

Статтею 27 визначено проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Статтями 26 та 27 Статуту передбачено організація та проведення загальних зборів громадян. Так, на сьогодні є чинною стаття 8 Закону, яка частиною 3 передбачає, що «порядок проведення загальних зборів громадян за

місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади». На сьогодні Закон України, який би відповідно до частини 3 статті 8 Закону регламентував би порядок загальних зборів громадян, не прийнятий. У той же час діє Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», яка прийнята на реалізацію норм вже скасованого у 1997 році Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Також частиною 2 статі 26 Статуту не передбачено право громадян до 18 років брати участь у загальних зборах, зате в роботі зборів мають право брати представники об'єднань громадян (нагадуємо, членом громадської організації може бути особа з 6 років).

Частиною 2 статті 27 Статуту передбачено, що зареєстровані учасники зобов'язані, крім документу, що посвідчує особу, надати інформацію про місце проживання та номер телефону (за наявності).

Статтею 32 визначено громадська експертиза.

Частиною 1 передбачено, що «в випадках, передбачених законодавством України, інститути громадянського суспільства можуть проводити, замовляти проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів органів міського самоврядування». Ця норма відповідала пункту 3 частини 1 статті 18 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», якій діяв на час прийняття Статуту. Але на сьогодні чинною нормою є пункт 3 частини 1 статті 21 Закону України «Про запобігання корупції», яким розширено право громадськості проводити експертизу, в тому числі надано право проводити експертизу нормативно-правових актів. Отже, вказана норма Статуту не відповідає чинним на сьогодні нормам Закону України. При цьому, зазначимо, що пунктом 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися під час проведення громадської експертизи їх діяльності затвердженим цією постановою Порядком. Але Статутом не передбачено проведення таких перевірок.

**Висновок за розділом.** При опису форм безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування створено штучні перешкоди в участі членам міської громади в таких діях. Як то публікація персональних даних на офіційному веб-сайті міста для членів ініціативних груп по проведенню місцевих ініціатив та громадських слухань, так і в формі збирання такої інформації в мешканців громади шляхом надання пберсональної інформації в підписних листах, при реєстрації членом слухань тощо.

Також мешканці громади віком до 18 років свідомо усуваються від захисту своїх прав, хоча чинним законодавством передбачено право вступати у громадські організації з 6 років.

У той же час в частині проведення громадської експертизи вказано лише зазначені законодавством обов'язкові умови, які діяли на час прийняття Статуту, й не відповідають вимогам чинного законодавства. Рекомендовані Постановою Кабінету Міністрів України умови проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування взагалі не враховано. Відповідно цей розділ треба привести до норм чинного законодавства та врахувати сучасні принципи електронного голосування.

## Розділ V - Культурна спадщина та сприяння соціально-культурному розвитку міста

Розділ складається зі статей 33-37.

Статтею 33 визначені видатні особи.

Перелік видатних осіб, зазначених у частинах 2 та 3 потребує окремого дослідження. Цілком вірогідно, що частина з них пов'язані з країною-агресоркою або радянськими часами, тож мають бути виключені з цього переліку.

Статтею 34 визначена культурна спадщина міської громади.

Частиною 3 зазначено, що «російська мова є невід'ємною складовою культурної спадщини міської громади та використовується в усіх сферах суспільного життя. Органи міського самоврядування забезпечують збереження та розвиток російської мови».

Розберемо цю частину по складових.

Стосовно культурної спадщини. Ані «Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» ані «Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини» Організації Об'єднаних Націй, ані Закон України «Про охорону культурної спадщини» не відносять мову до об'єктів культурної спадщини.

Стосовно мови суспільного життя.

На час прийняття Статуту діяли:

- Конституція України, яка частиною 2 статті 10 визначала, що «держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України».

- Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 28 жовтня 1989 року «Про мови в Українській РСР», який статтею 4 визначав, що: «Мовами міжнаціонального спілкування в Українській РСР є українська, російська та інші мови. Українська РСР забезпечує вільне користування російською мовою як мовою міжнаціонального спілкування народів Союзу

РСР». Також цей закон визначав використання української та російської мов у всіх сферах суспільного життя.

На сьогодні чинними є Указ Президента України «Про Концепцію державної мовної політики» від 15 лютого 2010 року № 161/2010 та розроблений на його підставі Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який прийнято у 2019 році на заміну «мовного закону Ківалова-Колесніченка», визнаного неконституційним. Зазначимо, що Указом Президента України передбачено всебічний розвиток і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. При затвердженні Статуту вказаний Указ Президента України взагалі був проігнорований.

Статтею 36 визначено благодійництво та меценатство.

Цією статтею встановлено, що:

1. Міська громада та органи міського самоврядування, виходячи з історичних традицій та сучасного позитивного досвіду, схвалюють та підтримують благодійництво та меценатство.

2. Підтримка благодійництва та меценатства органами міського самоврядування здійснюється відповідно до законодавства України та цього Статуту, а також шляхом популяризації діяльності благодійників та меценатів серед населення міста.

Зазначимо, що на час прийняття Статуту діяв Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» відповідно до якого:

- державні органи та органи місцевого самоврядування, а також державні й комунальні підприємства, установи, організації України, що фінансуються з бюджету, не можуть бути засновниками (засновником) благодійної організації. (абзац 2 статті 5);

- Президент України, депутати, посадові і службові особи державних органів та органів місцевого самоврядування, а також члени їх сімей можуть займатися благодійництвом і благодійною діяльністю тільки в межах отриманих і задекларованих доходів;

- втручання державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у діяльність благодійних організацій, як і втручання благодійних організацій у діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених цим Законом, забороняється. (абзац 2 статті 23).

Частиною 2 статті 19 Конституції України передбачено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Чинний з 2012 року Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» також не наділяє органи місцевого самоврядування правом схвалення та підтримки благодійництва та меценатства.

Статтею 37 визначена участь органів міського самоврядування у внутрішньодержавному та міжнародному співробітництві.

Частиною 4 встановлено, що «місто Одеса може мати в межах однієї держави одне місто-побратим та необмежену кількість міст-партнерів. Міста-побратими Одеси визначаються із числа міст-партнерів».

В останньому абзаці преамбули Статуту зазначено, що «на час прийняття Статуту в Одеси 23 міста-побратима та 15 міст-партнерів у всьому світі». Але аналіз доступної інформації, яка знаходиться на сайті ОМР показує, що на сьогодні вказано лише 22 міста-побратими та 12 міст партнерів. До того ж, рішенням Одеської міської ради № 5067-VII від 18.09.2019 р. встановлено побратимські відносини між містом Одеса (Україна) і містом Марракеш (Королівство Марокко). Ситуація стосовно офіційних відносин з російським містом-побратимом Одеси - Ростовом-на-Дону, так і з російськими містами-партнерами Москва, Санкт-Петербург, Волгоград та Таганрог невідома. Відповідно до Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради №51 від 13.04.2022, лише демонтовано «окремі елементи – покажчики міст російської федерації, а саме Волгограда, Москви, Ростова-на-Дону, Санкт-Петербурга та Таганрога, з об'єкта монументального мистецтва – Пам'ятного знака міст-побратимів та міст-партнерів м. Одеси, розташованого на Думській площі в м. Одесі».

На сьогодні необхідно у Статуті передбачити норму, відповідно до якої, не допускаються взаємовідносини між Одесою та будь-яким населеним пунктом росії.

**Висновок за розділом.**

Перелік видатних осіб, зазначених у частинах 2 та 3 статті 33 потребує окремого дослідження з урахуванням закону про декомунізації та необхідністю процесу дерусифікації. Незрозуміло, відповідно до яких міжнародних та українських правових норм, російська мова віднесена до складової культурної спадщини міської громади, при цьому свідомо проігноровано Указ Президента України. Також всупереч Конституції України, українська мова виключена з усіх сфер суспільного життя міста. Також всупереч чинному законодавству, не маючі відповідних правових підстав, органи міського самоврядування наділяються правом підтримки благодійництва та меценатства, посилаючись при цьому на чинне законодавство, яке такого не передбачає взагалі.

# Розділ VI - Матеріальна та фінансова основа міського самоврядування

Розділ складається зі статей 38-42.

Статтею 39 визначено управління та розпорядження об'єктами комунальної власності.

Частиною 1 передбачено, що «управління об'єктами комунальної власності здійснюється виконавчими органами міської ради». Одночасно з цим пунктом 31 частини 1 статті 26 Закону передбачено, що до виключної компетенції рад, питання яких вирішуються на пленарних засіданнях, належить «прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення». Таким чином, у Статуті звужуються права міської ради.

Статтею 41 визначено міська фінансова політика.

При визначені міської фінансової політики не враховані, в тому числі, принципи, які визначені у статті 7 Бюджетного кодексу України. Так, за найбільш важливі для міської громади принцип ефективності та результативності (пункт 6), принцип справедливості й неупередженості (пункт 9), принцип публічності та прозорості (пункт 10) взагалі не мають відображення в цій статті Статуту.

**Висновок за розділом.** При визначені матеріальної та фінансової основи міського самоврядування, що відповідно до статті 142 Конституції України є основою її діяльності, вказані норми Статуту прописані вкрай недбало, багато питань взагалі неопрацьовано, а основні принципи бюджетної системи України навіть не згадані. Такий підхід при формуванні вказаної частини Статуту надає можливість органам міського самоврядування діяти по вказаних питаннях, спираючись на Статут, виключно на свій розсуд.

## Розділ VII - Прикінцеві положення

Розділ складається зі статей 43-44.

Статтею 44 визначено порядок внесення змін та доповнень до Статуту.

Частиною 1 визначено, що «рішення про внесення змін та доповнень до Статуту приймається не менше ніж 2/3 депутатів від загального складу міської ради після проведення громадських слухань з цього питання в порядку, встановленому Статутом».

Частиною 2 встановлено, що «пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Статуту можуть вноситися міським головою, виконавчим комітетом не менше ніж 1/3 депутатів від загального складу міської ради та членами міської громади в порядку місцевої ініціативи».

# Висновок

Преамбула Статуту не відповідає як історичним реаліям, так і сучасності.

Багато норм Статуту, особливо в частині форм безпосередньої участі громадськості в міському самоврядуванні виписана ретельно таким чином, що ускладнює будь-які громадські ініціативи. Взагалі не передбачено Статутом право громадян до 18 років висловлювати свою думку як однією з форм демократії.

Одночасно з цим, матеріальна та фінансова основа міського самоврядування, що відповідно до статті 142 Конституції України є основою її діяльності, прописані вкрай недбало. Такий підхід надає можливість органам міського самоврядування діяти по вказаних питаннях, спираючись на Статут, виключно на свій розсуд, без можливості контролю з боку громади.

При описі повноважень міської ради та її виконавчих органів шляхом звуження повноважень ради розширено повноваження її виконавчих органів. У порушення міжнародних конвенцій та українського законодавства, російська мова отримала статус культурної спадщини та всупереч законодавства їй надано перевагу перед українською мовою.

Взагалі, є питання до 25 статей статуту із 44. І це незважаючи на те, що частина норм потребує більш ретельного опису. Також є великі зауваження до розділу VI, але в частині того, що норми Статуту лише загальні.

Підсумовуючи вищевикладене, Статут міста Одеси потребує масштабних змін, і відповідно прийняття Статуту в новій редакції з урахуванням принципів, які діють у розвинених демократіях, та відповідності чинному законодавству України.