

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

на основі опитування територіальних громад України, а також наукових розробок учасників IV Всеукраїнського конкурсу «Краща наукова робота з муніципального права» та Восьмої щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості»
(06.09.24, м.Київ)

За результатами аналізу опитування територіальних громад «Застосування муніципального законодавства в умовах воєнного стану», а також праць учасників Конкурсу та обговорення проблем законодавства України про місцеве самоврядування учасниками Конференції сформовано наступні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України про місцеве самоврядування.

1. Відповідно до пп. другого пункт “б” абзацу другого статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження, зокрема — здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту тощо.

Стаття 36 цього Закону, у свою чергу, містить делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи (зокрема, що стосується питань мобілізації, призову, бронювання тощо). На практиці можна спостерігати нехтування зазначеними законодавчими положеннями при організації співпраці органів місцевого самоврядування з ТЦК при бронюванні працівників комунальних підприємств, що призводить, зокрема, до незабезпечення належного утримання та ефективної експлуатації транспортних комунальних підприємств та недотримання необхідного рівня та якості послуг населенню. З метою чіткого визначення процедури мобілізації водіїв комунальних підприємств *пропонується встановити на законодавчому рівні можливість бронювання не більше як 75 % від загальної кількості військово зобов’язаних працівників транспортних комунальних підприємств.*

2. В умовах воєнного стану актуалізуються питання розробки, прийняття

та фінансування місцевих цільових програм. Для вирішення зазначених питань пропонується:

1) визначити на рівні підзаконного акту критерії та порядок розмежування усіх функціональних типів територій з урахуванням того, що за територією може бути закріплено виключно 1 функціональний тип. Затвердити перелік територій по кожному функціональному типу;

2) закріпити на рівні закону єдине універсальне поняття «розвитку», що може використовуватись як в рамках регіональної політики розвитку, так і для стратегії розвитку територіальних громад. Можливим є включення нового поняття в Закон України «Про засади державної регіональної політики» у наступній редакції: «Розвиток – комплекс цілеспрямованих заходів щодо покращень у соціальній, економічній, безпековій, демографічній, освітній та інших сферах, результатом чого є підвищення умов та рівня життя людей на визначеній території або створення нових об'єктів»;

3) розробити й прийняти Закон України «Про місцеві цільові програми», а також Типову форму місцевої цільової програми;

4) розробити й прийняти: або Закон України «Про публічно-приватне партнерство», або Закон України «Про муніципально-приватне партнерство».

3. З метою покращення ефективності функціонування системи контролю за використанням земельних ділянок пропонується:

1) створення «Загальнодержавної програми впровадження системи аналізу за контролем та використанням земельних ділянок згідно їх цільового призначення, а також їх зміною, з використання засобів і методів штучного інтелекту на базі геоінформаційних систем», що, зокрема, передбачено в схваленій «Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання технологій штучного інтелекту в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 року», яка, своєю чергою, передбачає розвиток та впровадження механізмів у сільське господарство, в тому числі земельних та аграрних відносин загалом;

2) внести законодавчі зміни, що дозволять легалізувати використання методів і даних ШІ в публічному управлінні;

3) внести зміни до частини четвертої статті 20 Земельного кодексу України, виклавши її в наступній редакції:

«4. При внесенні до Державного земельного кадастру відомостей про встановлення або зміну цільового призначення земельної ділянки належність земельної ділянки до відповідної функціональної зони визначається за даними Державного земельного кадастру за допомогою засобів, способів і методів штучного інтелекту відповідно до критеріїв, які окремо визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища»;

4) доповнити статтю 192 Земельного кодексу України частиною сьомою

такого змісту:

«7. Під час здійснення моніторингу земель можуть застосовуватися методи штучного інтелекту, включаючи автоматизовану обробку даних та використання алгоритмів машинного навчання для аналізу інформації про стан земельних ресурсів та раціонального й ефективного використання земель відповідно до встановленої класифікації та критеріїв, що окремо будуть визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Застосування таких методів повинно відповідати вимогам цього Кодексу, Закону України «Про охорону земель» та чинного законодавства України, забезпечувати об'єктивність і достовірність отриманих результатів, а також дотримання прав громадян на захист персональних даних»;

5) внести зміни до Закону України «Про охорону земель», доповнивши статтю 54 частиною дванадцятою такого змісту:

«При встановленні або зміні цільового призначення земель можуть застосовуватися засоби, способи і методи штучного інтелекту відповідно до критеріїв, які окремо визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ці технології можуть бути використані для автоматизованого аналізу даних, моделювання та прогнозування наслідків змін цільового призначення земель, а також для забезпечення прийняття обґрунтованих і ефективних рішень щодо застосування відповідних змін земельних ділянок».

4. Закон України «Про адміністративну процедуру» також може бути переглянутим на предмет відповідності сучасним викликам та умовам.

1) Пропонується розширити зміст Закону щодо форми адміністративного акта, а саме викласти частину першу статті 70 у такій редакції:

«Адміністративний акт повинен мати письмову паперову форму. Електронна копія адміністративного акту направляється зацікавленим особам.

Як виняток, у невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути прийнятий в усній формі.»;

2) за приписами ст. 15 Закону України «Про адміністративну процедуру», презумпція правомірності дій та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності. Утім, частина друга статті 15 може бути викладена в такій редакції:

«Якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на

підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків особи або Адміністративного органу, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь особи то Адміністративний орган зобов'язаний прийняти рішення на користь особи.»;

3) аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує на те, що існують певні ризики для зловживання правом з боку адміністративних органів. Пропонується положення ст. 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» доопрацювати, убезпечивши осіб від неправомірного втручання з боку держави. Конституція України допускає конфіскацію майна як обмеження права власності, зокрема, що може застосовуватися виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Тому пропонується статтю 76 доповнити частинами третьою та четвертою такого змісту:

«3. Адміністративний орган не може позбавити особу права власності.

4. Адміністративний акт на підставі якого виникає право власності чи право користування може бути визнаний протиправним виключно у судовому порядку.».

5. Сьогодні зберігається актуальність вдосконалення правової регламентації порядку *розміщення тимчасових споруд для ведення підприємницької діяльності*. У зв'язку з чим пропонується:

1) основні правила та принципи розміщення тимчасових споруд визначити на законодавчому рівні. Законом обов'язково необхідно врегулювати такі питання:

- договірний характер правовідносин, пов'язаних з розміщенням тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності – шляхом укладення договору оренди окремих елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд (повторюємо, що на сьогоднішній момент законодавство не передбачає укладення договорів для встановлення тимчасових споруд). Запровадження такого типу договору дозволить врегулювати означене питання на платній основі без втручання у земельні правовідносини (як пропонує проект Закону). Необхідно визначити, що орендодавцем та організатором аукціону у правовідносинах щодо встановлення тимчасових споруд у межах населених пунктів є орган місцевого самоврядування або визначені ним особи; окреслити коло можливих орендарів. При цьому, Закон, на нашу думку, має врегулювати процедуру розміщення тимчасових споруд на землях загального користування. Органам місцевого самоврядування доцільно надати право затвердити примірний договір оренди;

- обов'язковість визначення права розміщення тимчасових споруд за результатами електронних аукціонів. При цьому органам місцевого самоврядування доцільно надати право визначати щодо деяких типів споруд носіїв переважного права на укладення договору оренди (наприклад, щодо відкритих літніх майданчиків для харчування – таке переважне право доцільно

надати закладам харчування, які обслуговують відповідні літні майданчики за умови, що заклад і майданчик розташовані один від одного не далі ніж певна відстань тощо). Необхідно також визначити можливість короткострокової оренди (не більше доби) без проведення аукціону;

- загальні вимоги до тимчасових споруд та вимоги до їх встановлення;

2) Постановою Кабінету Міністрів України визначити процедурні питання (зокрема, щодо оголошення та проведення аукціонів, укладення договорів, порядку погодження розміщення споруд з іншими органами тощо);

3) органам місцевого самоврядування надати право встановлювати місцеві правила розміщення тимчасових споруд, які повинні відповідати принципам та основним положенням, визначеним Законом.

6. Сьогодні в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення поняття *«тимчасова споруда для здійснення підприємницької діяльності»* що робить проблемним розмежування та виокремлення споруд і будівель такого типу. У зв'язку з чим на законодавчому рівні пропонується:

1) унормувати поняття тимчасової споруди на основі такого критерію як наявність чи відсутність фундаменту;

2) визначити базовий вид тимчасової споруди, щодо якого встановлюються загальні правила. Це тимчасова споруда торгового призначення площею до 30 кв.м. А також інші види споруд, щодо яких доцільно встановити окремі вимоги та особливості порядку розміщення. Це, насамперед, літні майданчики для харчування (тимчасові споруди торгового призначення до 30 кв.м (як правило у формі кіоску, відкритої торгової точки) та літні майданчики, які складають понад 90% встановлених тимчасових споруд. Також, можливо доцільно визначити інші види ТС зі своїми особливостями, наприклад, відкриті ковзанки, атракціонні конструкції, платіжні пристрої, автомати для продажу товарів, поштомати тощо;

3) визначити базовий принцип встановлення стартової орендної плати. Наприклад, стартова орендна плата складається з вартості оренди 1 кв.м. поверхні елементу благоустрою, встановленої органом місцевого самоврядування, але не менше 0,05 прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на 01 січня року, в якому проводиться аукціон, помножена на площу елементу благоустрою, що надається в оренду. Відповідно, органам місцевого самоврядування необхідно надати право затвердити вартість оренди 1 кв.м. поверхні елементу благоустрою для розміщення тимчасових споруд;

4) визначити, що строк договору оренди конструктивних елементів благоустрою для розміщення тимчасових споруд не може становити більше трьох років, крім окремих видів тимчасових споруд, визначених органом місцевого самоврядування;

5) врегулювати склад відомостей, які обов'язково має містити Перелік місць (окремих елементів благоустрою) для розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. На нашу думку такими відомостями мають бути:

- опис окремого елементу благоустрою, який надається в оренду;
- адреса місця розміщення конструктивного елементу благоустрою;
- координати окремого елементу благоустрою або його графічне зображення (наприклад, М 1:500);
- площа окремого елементу благоустрою, кв.м.;
- тип тимчасової споруди, який можливо розмістити на окремому елементі благоустрою;
- архітектурно-художній тип тимчасової споруди, який можливо розмістити на окремому елементі благоустрою (у випадку затвердження місцевою радою архітектурних типів). В цьому контексті з метою уніфікації та покращення місцевої містобудівної політики та політики благоустрою і просторового розвитку доцільно надати місцевим радам право затверджувати типові проекти тимчасових споруд, які можуть розміщуватись на території відповідної громади (адже тимчасові споруди для здійснення підприємницької діяльності це не той тип архітектурних об'єктів, який має бути полем для самовираження);
- умови та обмеження щодо розміщення тимчасової споруди на окремому елементі благоустрою.

- порядок включення об'єктів до Переліку (зокрема щодо надання висновку уповноваженим органом містобудування та архітектури сільської, селищної, міської ради), хто може ініціювати включення, підстави для відмови у включенні об'єкта до Переліку, обов'язковість оприлюднення Переліку в електронній торговій системі та (за наявності) на офіційних вебсайтах орендодавців тощо;

6) зняти існуючу в законодавстві колізію. Так, відповідно до статті 52-3 Закону України «Про дорожній рух» до повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху належать погодження відповідно до вимог цього Закону, інших законодавчих актів проектів на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг. А відповідно до статті 18 Закону України «Про автомобільні дороги» розташування будь-яких об'єктів, будівель, споруд або їх частин у межах «червоних ліній» вулиці не допускається;

7) статтю 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» для синхронізації її положень із положеннями майбутнього Закону доцільно викласти у такій редакції: «Тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності 1. На землях загального користування населених пунктів можуть розміщуватися тимчасові споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності. 2. Тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності - одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту. Тимчасова споруда для здійснення підприємницької діяльності може мати

закрите приміщення для тимчасового перебування людей (павільйон площею не більше 30 квадратних метрів по зовнішньому контуру) або не мати такого приміщення. Законом можуть бути визначені.

7. Зважаючи на проблеми щодо правового регулювання у *сфері відновлення*, можна запропонувати декілька можливих кроків для їх подолання:

1) закріпити єдине чітке поняття «відновлення» на рівні закону, наприклад, в Законі України «Про засади державної регіональної політики», виклавши його у такій редакції: «Відновлення – заходи, спрямовані на подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного чи воєнного характеру, завданням яких є повернення об'єктів, що постраждали, до попереднього чи покращеного стану, а в разі відсутності такої можливості – створення нових»;

2) оновити критерії, за якими території визнаються територіями відновлення, зокрема, пункт 4 Порядку визначення територій відновлення, затвердженого Постановою № 731 викласти в такій редакції: «До територій відновлення належать територіальні громади, які відповідають хоча б одному з таких критеріїв: на території територіальної громади велися бойові дії; територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована; територія територіальної громади знаходиться на відстані не більше 150 км від території активних бойових дій, або не більше 100 км від території можливих бойових дій; А також принаймні одному з наступних критеріїв: на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів; на території територіальної громади відбувається різке зниження рівня соціально-економічного розвитку та значне переміщення населення до інших регіонів та/або іноземних держав з такими показниками: кількість осіб, що вибули з територіальної громади та зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи, становить понад 10 відсотків загальної чисельності її населення станом на 1 січня 2022 р. зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету за попередній рік порівняно з 2021 роком (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менш як 30 відсотків»;

3) чітко визначити, що програми комплексного відновлення необхідно складати виключно в областях, у складі яких наявні території відновлення. Спростити процедуру отримання субвенції з державного бюджету на реалізацію проєктів (об'єктів, заходів), спрямованих на відновлення та ліквідацію наслідків збройної агресії. Для цього: виключити пункти 2, 3, 6 та 7 Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затвердженого Постановою КМУ від 10.02.2023 р. № 118; додати пункт 9, який викласти у наступній редакції:

«проекти (об'єкти, заходи), на які виділяються кошти фонду за напрямками, передбаченими цим Порядком, потребують відновлення у зв'язку зі збройною агресією»;

4) визначити на рівні підзаконного акту критерії та порядок розмежування усіх функціональних типів територій з урахуванням того, що за територією може бути закріплено виключно 1 функціональний тип. Затвердити перелік територій по кожному функціональному типу. Закріпити на рівні закону єдине універсальне поняття «розвитку», що може використовуватись як в рамках регіональної політики розвитку, так і для стратегії розвитку територіальних громад. Можливим є включення нового поняття в Закон України «Про засади державної регіональної політики» у наступній редакції: «Розвиток – комплекс цілеспрямованих заходів щодо покращень у соціальній, економічній, безпековій, демографічній, освітній та інших сферах, результатом чого є підвищення умов та рівня життя людей на визначеній території або створення нових об'єктів».

8. Реформа *системи територіальної організації влади* сприяла децентралізації на регіональному та субрегіональних рівнях. В той же час утворення значних за територією територіальних громад, які інколи охоплюють жителів кількох десятків населених пунктів, об'єктивно призвело до централізації муніципального управління на локальному рівні і, як наслідок, до ускладнення участі жителів сіл та селищ у вирішенні питань місцевого значення. З метою вдосконалення системи муніципального управління (насамперед у великих територіальних громадах) пропонується розбудувати мережу органів самоорганізації населення для чого сформувати відповідну законодавчу основу, зокрема:

1) в Законі України «*Про органи самоорганізації населення*» передбачити таку територіальну основу органів самоорганізації населення як старостинський округ;

2) законодавчо визначити предметний перелік повноважень, які відповідна місцева рада передає органам самоорганізації населення;

3) визначити правові основи взаємовідносин органу самоорганізації населення старостинського округу зі старостою (наприклад, староста – виконавчий орган органу самоорганізації населення) що передбачає уточнення правового статусу старости.

9. Аналіз практики застосування в Україні (як територіальними громадами, так і правоохоронними органами) *системи розпізнавання обличь* та наявне нормативне регулювання дає можливість констатувати про існування суттєвих недоліків у національному законодавстві, а саме: відсутність правового режиму захисту зображення обличчя людини, законодавчих підстав для встановлення та застосування вуличних відеокамер із технологіями розпізнавання обличь, відсутність запобіжників від зловживань такими технологіями, а також недотримання принципу пропорційності втручання у права людини. Це створює

ризиків порушень Україною міжнародно-правових зобов'язань, зокрема статті 8 ЄКПЛ (право на повагу до приватного і сімейного життя). З метою усунення зазначених недоліків пропонується:

1) у контексті впровадження технології розпізнавання обличч важливо на законодавчому рівні визначити детальні правила, що регулюють обсяг і застосування заходів щодо розпізнавання обличч, а також надійні гарантії проти ризику зловживань і свавілля в цій сфері;

2) передбачити, що обробка персональних даних при застосуванні технології розпізнавання обличч має бути виправданою та потребує високого рівня обґрунтування;

3) визначити, що використання технології розпізнавання обличч для криміналістичної ідентифікації підозрюваного за фотографіями та відео і, відповідно, використання технології розпізнавання обличч в реальному часі для його розшуку та арешту повинно відповідати «нагальній суспільній потребі» та враховувати характер і тяжкість правопорушення.

10. Поняття «неправдиві чулки» – це інформація, яка не відповідає дійсності, може призвести до порушення громадського порядку, а її розповсюдження може викликати паніку серед населення та негативно впливати на психоемоційний стан тих осіб, які її отримали. Метою розповсюдження такої інформації є дезінформація населення про політичні, економічні та суспільні процеси, що проходять в державі; просування своїх наративів; привернення уваги до викривлених фактів; сіяння паніки серед населення; залякування населення та виклик агресії, непокори, недовіри до влади та її представників, породження сумнівів, спонукання людей до певних дій. Особи, що винні у поширенні неправдивих чуток, притягуються до адміністративної відповідальності у вигляді накладення штрафів. Проте, слід зазначити, що така відповідальність для порушників є вкрай м'якою. Законодавством не враховано, що для окремих людей, які отримали таку інформацію, могли настати дуже негативні наслідки, які вплинули і на стан здоров'я особи (особа через отриманий стрес почала хворіти), і на її фінансове становище (паніка призвела до прийняття невірних рішень щодо необхідності термінового продажу житла і майна (за будь-яку ціну); придбання непотрібних речей, ліків, препаратів; термінового переїзду до іншого місця проживання тощо). З огляду на вищезазначене та з метою зменшення кількості випадків поширювання неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення пропонується внести зміни до статті 173-1 «Поширювання неправдивих чуток» *Кодексу України про адміністративні правопорушення*, зазначивши, що вчинення такого правопорушення тягне за собою накладення штрафу від п'ятсот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до шести місяців з відрахуванням двадцяти відсотків заробітку.

11. На законодавчому рівні правовий статус муніципальної варті

недостатньо визначений і потребує належного закріплення з метою розкриття змісту статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В умовах воєнного стану формування належного правового забезпечення діяльності подібних органів набуває особливої актуальності, адже правовий статус таких муніципальних сил правопорядку має бути чітко врегульованим, з вичерпним описом повноважень та зрозумілим порядком їх реалізації. Тому наразі пропонується: доопрацювати наявний *проект Закону України від 02.07.2015 № 2890 «Про муніципальну варту»*, або ж розробити зміст альтернативного проекту і довести його до прийняття Верховною Радою України. Дана проблема не може залишатися неврегульованою на законодавчому рівні. Забезпечення безпеки в громадах є спільним завданням як держави, так і органів місцевого самоврядування.

12. Відповідно до *постанови Кабінету Міністрів України від 16.05.2024 № 560*, відстрочка від призову надається військовозобов'язаним, чиї рідні зникли безвісти за особливих обставин. Правовий статус таких осіб набувається на підставі Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Саме цей Закон визначає правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, регулює питання обліку таких осіб, їх розшук та соціальний захист, а також соціальний захист членів сім'ї таких осіб. В абзаці дванадцятому частини першої статті 1 Закону «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» розкрито обставини зникнення такої особи: це особа, яка зникла безвісти у зв'язку із збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру. Законом передбачено процедуру збирання та обліку необхідної інформації і Міністерством внутрішніх справ України створено Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. З моменту внесення до вказаного Реєстру відомостей про зникнення особи на підставі заяви родичів, що звернулися до національної поліції чи до МВС України, така особа набуває статусу зниклої безвісти за особливих обставин. Моментом, з якого особа вважатиметься зниклою безвісти, є дата подання заяви про зникнення. Отже, підтвердженням статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, є відомості з Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і тому звертатися до суду для встановлення даного факту непотрібно. Аналіз вищезазначених нормативно-правових актів, що регулюють питання надання відстрочки, вказує на те, що в постанові № 560 міститься фактично два різні статуси, а тому виникла юридична колізія, яка потребує вирішення. Для усунення колізії, яка веде до порушення прав сімей, чиї рідні зникли безвісти за особливих обставин, пропонується Кабінету Міністрів України в додаток 5 постанови № 560 внести зміни та виключити з переліку документів, які надають право на відстрочку для таких військовозобов'язаних «рішення суду про визнання особи, зниклою безвісти за особливих обставин».

13. Аналіз чинного законодавства щодо *співробітництва територіальних громад* виявив певні неузгодженості, зокрема в частині організації співробітництва, у зв'язку з чим пропонується:

- 1) уточнити понятійно-категорійний апарат;
- 2) передбачити диференціацію порядку ініціювання співробітництва в залежності від суб'єкта ініціативи;
- 3) врегулювати питання співробітництва з урахуванням викликів режиму воєнного стану;
- 4) уточнити статус договорів про співробітництво, передбачити чіткий порядок укладання додаткового договору, диференціювати процедури припинення співробітництва у зв'язку із закінченням строку договору та достроковим припиненням співробітництва;
- 5) унормувати питання моніторингу співробітництва, а відтак удосконалити Реєстр про співробітництво, визначивши форми моніторингу співробітництва;
- 6) розширити коло суб'єктів, через яких територіальні громади матимуть можливість здійснювати співробітництво;
- 7) передбачити умови за яких територіальна громада на території якої створено військову адміністрацію може стати стороною співробітництва.

14. З метою вдосконалення правової основи функціонування *системи муніципального управління* пропонується:

- 1) нормативно визначити систему виконавчих органів територіальної громади в кількості мінімально необхідній для надання населенню якісних публічних послуг, передбачивши в ній спеціальний правоохоронний орган – муніципальну поліцію (варту), на яку покласти функції щодо забезпечення виконання рішень органів місцевого самоврядування та делегованих їм повноважень щодо забезпечення нормальної життєдіяльності громади, а також центру надання адміністративних послуг;
- 2) законодавчо врегулювати відносини органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади шляхом чіткого розподілу їх відповідальності, змінити статус районних рад (як варіант: ліквідувати цей організаційний рівень місцевого самоврядування).

15. На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли у питанні щодо місцевих референдумів діють лише норми Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування», які встановлюють можливість проведення місцевих референдумів. Спеціальні законодавчі норми, які встановлюють процедури організації та проведення місцевого референдуму в Україні, повністю відсутні. Це фактично позбавляє територіальні громади можливостей реалізувати повною мірою своє конституційне право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення через місцевий референдум. Відтак, враховуючи рекомендації європейських демократичних інституцій та міжнародні

зобов'язання нашої держави, пропонується продовжити роботу над проектом Закону України «Про місцеві референдуми».

Цю публікацію було створено Академією праці, соціальних відносин і туризму в рамках грантового проєкту «Залучення молодих юристів та дослідників муніципального права до аналізу прогалин і колізій у законодавстві, що стосується проблематики місцевого самоврядування», який став можливим завдяки Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та щирій підтримці американського народу через Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи Уряду США».

Академія праці, соціальних відносин і туризму не завжди розділяє усі пропозиції з даного переліку, а лише визначає кращі із сформованих за підсумками Конкурсу та Конференції.