

8. Земельний кодекс України : закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
9. Курсель-Сенел, Жан Густав. Банки, их устройство, операции и управление / пер. с 3-го изд. под ред. и с предисл. и доп., относящимся к России В. П. Безобразова. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1862. 768 с.
10. Шепелёв Л. Е. Акционерные компании в России. Ленинград : Наука, Лен. отд., 1973. 346 с.
11. Гильдебрандт Б. Политическая экономия настоящего и будущего. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1860. [4], X, 280 с.
12. Васильчиков А. И., Яковлев А. В. Мелкий земельный кредит в России. СПб. : Тип. А. М. Котомина, 1876. 113 с.
13. Безобразов В. П. Поземельный кредит и его современная организация в Европе. СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1861. 212 с.
14. Немеровский А. Крестьянский поземельный банк в связи с современным положением крестьянского хозяйства. *Юридический вестник*. 1886. № 6–7.
15. Материалы Комиссии для исследования положения сельского хозяйства и сельскохозяйственной промышленности в России. Приложение к докладу комиссии 1872 г. Санкт-Петербург, 1974. Т. VI. Ч. 1.
16. Материалы Комиссии для исследования положения сельского хозяйства и сельскохозяйственной промышленности в России. Приложение к докладу комиссии 1872 г. Санкт-Петербург, 1974. Т. III. Отд. IV. С. 10; Т. VI. Ч. 1. С. 72, 136, 269; Т. II. Отд. IV. С. 4, п. 7. Отд. VII. Ст. 2.
17. Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: судьба реформатора. М. : Российская политическая энциклопедия, 1998. 398 с.
18. Янсон Ю. Опыт статистического исследования о крестьянских наделах и платежах. СПб. : Тип. М. Стасблевича, 1877. Т. VIII. 26 с.
19. Отчет о заседании Харьковского губернского земского собрания. *Земский ежегодник 1876 г.* Харьков, 1877.
20. Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883–1904 г. СПб. : Тип. Суворина, 1906. 131 с.
21. Отчет по Государственному Совету. Санкт-Петербург, 1882.
22. *Земство*. 1881. № 57.
23. Зак А. Н. Крестьянский поземельный банк (1883–1910 гг.). СПб. : Изд. Н. П. Карбасникова, 1911. 607 с.
24. Отчет по Государственному совету. Санкт-Петербург, 1882. С. 166–168.
25. Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883–1904 г. СПб. : Тип. Суворина, 1906. С. 33–36.
26. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об облегчении крестьянам возможности пользоваться кредитом для покупки земель». Высочайше утвержденное «Положение о Крестьянском поземельном банке». ПСЗ III. Т. II. 1882. № 894.

Одержано 06.11.2019

УДК 342.25

Юлія Миколаївна КИРИЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9125-218X>

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

За часи незалежності в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте, і досі система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства на необхідному рівні. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування України, у загальному вигляді визначені Конституцією України, зокрема, ч. 1 ст. 143 Основного Закону [1]. В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади сьогодні відбуваються зміни щодо розподілу повноважень органів державного управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування.

Сучасний розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [2, с. 44]. Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування, яке характеризується європейськими підходами до децентралізації

та зміцненню влади на місцях, обумовлено об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття. Адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод кожного окремого громадянина [3, с. 11].

Проведення реформи з децентралізації має на меті закладення і зміцнення зовсім нового правового підґрунтя для ефективної організації та здійснення державної влади, подальшого розвитку самоврядування на місцях, що виявляється у спроможності представників громад здійснювати регулювання справами, які мають суспільний характер, в інтересах населення території. Як засвідчує досвід демократичних країн світу, надмірна централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієздатності системи управління і, навпаки, саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є найбільш ефективною формою організації державної влади розвинутих країн [4, с. 3].

В 2015 році в Україні було здійснено чергову спробу реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], автори якого серед аргументів прийняття цього закону називали такі, як децентралізація влади та розширення фінансової бази громад. На жаль, не всі ці твердження реалізовані на сьогоднішній день. Прийнятий в 2015 році Закон недостатньо забезпечує реалізацію права територіальних громад на їх об'єднання, що передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого таке об'єднання має здійснюватись за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад. Проте сам Закон «Про місцеві референдуми» за більше 20 років так і не було прийнято. Хоча саме такий закон розширить можливість реалізації та забезпечить право територіальних громад на здійснення їх громадянами конституційного права на участь в управлінні державними та місцевими справами.

Взагалі Україна визначила 5 необхідних кроків для проведення реформи децентралізації влади: 1) визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; 2) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; 3) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; 4) визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні; 5) зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [6].

Реалізація процесу децентралізації передбачає наявність механізмів, за допомогою яких досягається ефективна взаємодія всіх рівнів влади та забезпечення її балансу. Це роздержавлення власності, закріплення за територіальними громадами відповідної комунальної власності з гарантуванням її повноцінного використання, формування регіональних і місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини, організація ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади (судовий та спеціальні процедури: імпічмент, розпуск парламенту, режим надзвичайного стану, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо) [7, с. 36].

Реформування системи владних відносин на місцевому рівні є нагальною проблемою, необхідність вирішення якої зумовлена реаліями, що постали перед суспільством і державою на нинішньому етапі. При цьому належне удосконалення організації влади на місцевому рівні, створення повноцінної, ефективної, повсюдної системи місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад можливе за умови забезпечення комплексності та цілісності здійснюваних реформ [8, с. 8 – 10].

Для підвищення ефективності роботи місцевих органів влади слід скасувати багатоланковість, здійснивши, перш за все, реформу адміністративно-територіального устрою держави, в чому і зроблено перший крок з прийняттям Закону України «Про об'єднанні територіальні громади».

Існуючий регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років минулого століття в інтересах централізованого управління, у зв'язку з чим значна частина територіальних одиниць сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів. Саме тому першим кроком реформування місцевого самоврядування в Україні може стати адміністративно-територіальна реформа, в рамках проведення якої необхідно дати визначення поняття територіального устрою України, встановити статус та ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Взагалі, цей етап можна розглядати як базу для проведення децентралізації публічної влади та підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Слід підкреслити, що недостатнім для здійснення дієвої реформи публічної влади є укрупнення територіальних одиниць. Саме по собі об'єднання в одну 5–6 або навіть більше територіальних громад ніяк не децентралізує, а навпаки – концентрує владу в загальному центрі ОТГ. Крім цього, частина центрів об'єднаних громад знаходяться в районних центрах та є наближеними до органів виконавчої влади – районних держадміністрацій. Тому в межах децентралізації має бути встановлений баланс між владою на місцях, скорочена кількість чиновників, багатоланковість управління та взагалі переглянута структура влади на регіональному рівні. Отже, для розвитку місцевого самоврядування в Україні та повної його відповідності Європейській хартії місцевого самоврядування необхідно удосконалити, обмежити або навіть повністю скасувати залежність регіонального самоврядування від районних та обласних державних адміністрацій.

Тому ще однією складовою реформування влади в Україні передбачено розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, а також між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Вбачається за необхідне передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування, на найближчий до людей рівень влади, а виконавчій владі залишити тільки право контролю та нагляду за законністю.

Для досягнення мети створення повсюдного, самодостатнього місцевого самоврядування відповідно до міжнародних стандартів слід також, з одного боку, розширити повноваження місцевого самоврядування, а з іншого – скоротити кількість повноважень, делегованих їм державою. Адже, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження складають майже половину загальної кількості повноважень органів місцевого самоврядування, що ставить місцеве самоврядування в повну залежність від органів державної влади. Тому було б доцільно виконання делегованих повноважень перевести в договірну площину, що допоможе підвищити якість виконання таких повноважень та відповідальність сторін за неналежне їх виконання, а також запровадити повноцінне регіональне самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення обласними та районними радами власних виконавчих органів, що надасть їм можливість самостійно виконувати функції, покладені законом на органи регіонального самоврядування, та виключить необхідність делегування ними повноважень до органів виконавчої влади [9, с. 247–250].

Реальна адміністративно-правова реформа, спрямована на підвищення ефективності місцевого самоврядування неможлива і без реформування в галузі бюджетних відносин. Зміна адміністративно-територіального устрою чи перерозподіл повноважень не дадуть реального ефекту без децентралізації суспільних фінансів. Більш того, саме децентралізація суспільних фінансів надасть поштовх до реалізації й інших складових реформи публічної влади, зокрема і реформи територіального устрою, які будуть мати не примусовий, а значною мірою добровільний та раціональний характер.

Міжбюджетні відносини залишаються однією з головних проблем у взаємовідносинах між центральними органами державної влади і управління та місцевим самоврядуванням. Не можна сказати, що ця проблема залишається поза увагою представників держави чи місцевого самоврядування. Навпаки, майже кожного року робляться спроби знайти її справедливе вирішення. Але кожного разу після обговорення в засобах масової інформації, численних засідань та відповідних заяв місцеве самоврядування залишається без достатньої фінансової основи ефективного вирішення питань, що постають перед територіальною громадою [10, с. 85–89].

Податковий та Бюджетний кодекси України досі не забезпечують місцеве самоврядування достатньою фінансовою самостійністю, концентруючи більшість ресурсів на рівні держави. Підтвердженням цього є, наприклад, бюджет самодостатнього міста Харкова, до 50 відсотків доходів якого складають офіційні трансферти, субвенції, субсидії, дотації вирівнювання з державного та обласного бюджетів.

Держава має сприяти розвитку місцевого самоврядування шляхом передачі йому всієї повноти повноважень у всіх сферах організації життєдіяльності людини з одночасною передачею фінансових ресурсів у вигляді власних доходів, що розширить фінансову базу органів місцевого самоврядування та надасть змогу ефективно здійснювати місцеву політику щодо виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування законодавством України. У зв'язку з цим необхідно внести суттєві зміни до законодавства України, зокрема, до Бюджетного кодексу України, та додатково встановити власними доходами місцевого самоврядування: 100 % податку на доходи фізичних осіб; 50 % рентної плати за спеціальне використання води; 10 % податку на додану вартість; 25 % податку на прибуток підприємств всіх форм власності, окрім комунальної, що розташовані на території відповідної громади.

Ще однією проблемою місцевого самоврядування вбачається недостатній освітній рівень працівників та велика плінність кадрів. Тому вкрай важливими залишаються питання підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування, забезпечення підготовки кадрів для цих органів, а також надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та залучення чиновників місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до програм з підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування.

Отже, основними напрямками подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади слід визначити: 1) розширення повноважень місцевого самоврядування та, відповідно, скорочення кількості повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування державою (делеговані повноваження не повинні перевищувати 20–25 % від загальних повноважень виконавчих органів відповідних рад); 2) запровадження порядку укладання договорів на виконання делегованих повноважень зі 100-відсотковим їх фінансуванням за рахунок державних бюджетних коштів; 3) розмежування повноважень між різними рівнями місцевої влади на основі принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; забезпечення правової та організаційної спроможності місцевого самоврядування на всіх його рівнях; 4) укріплення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають спиратися на власні доходи відповідної територіальної громади, а обсяг власних доходів повинен відповідати функціям та повноваженням місцевого самоврядування. Фінансова самостійність і спроможність територіальних громад вирішувати місцеві питання мають стати не декларацією, а непорушним правилом для органів державної влади всіх рівнів; 5) реформування адміністративно-територіального устрою держави; 6) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів шляхом створення власних виконавчих органів районними та обласними радами; 7) ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади префекта з функціями здійснення контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; 8) підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами; 9) надання та всебічне забезпечення: а) права на звернення до Конституційного суду асоціаціям та іншим об'єднанням органів місцевого самоврядування з метою захисту прав місцевого самоврядування; б) права представницькому органу місцевого самоврядування на обов'язкове погодження питання щодо скорочення працівників на підприємствах, розташованих в межах відповідної територіальної громади, незалежно від форми

власності в кількості більше 5 % від загальної чисельності штатних працівників; в) права на формування місцевої (муніципальної) поліції з питань охорони суспільного порядку на вулицях населених пунктів та дотримання екологічних норм; г) права на створення місцевих (муніципальних) судів у складі 3-х суддів на виборчій основі для розгляду справ місцевого характеру.

Підсумовуючи сказане, слід наголосити: децентралізація влади в Україні має забезпечити таку роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка буде спрямована на ефективне вирішення питань місцевого значення, створення сприятливих умов для забезпечення повсякденних потреб місцевих жителів, на реалізацію одного з основних прав людини і громадянина – право на гідне життя.

Список бібліографічних посилань

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254k/96-вр> (дата звернення: 24.10.2019).
2. Онупрієнко А. М. Становлення законодавства про місцеве самоврядування: традиційні моделі і національний досвід. *Проблеми законності*. 2003. Вип. 61. С. 44–49.
3. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 21 с.
4. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. С. 16 с.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5.02.2015 № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 24.10.2019).
6. 5 необхідних кроків для проведення реформи // Прес-центр ініціативи «Децентралізація»: сайт. URL: http://decentralization.gov.ua/5_steps (дата звернення: 24.10.2019).
7. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 35–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9 (дата звернення: 24.10.2019).
8. Резолюція Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування. *Голос України*. 2005. № 84. С. 8–10.
9. Кириченко Ю. М. Реформування місцевого самоврядування в Україні: сутність та основні напрямки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 247–250. URL: http://pap.in.ua/2_2013/Kyrychenko.pdf (дата звернення: 24.10.2019).
10. Кириченко Ю. М. Рівень економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні. *Право і Безпека*. 2010. № 4 (36). С. 85–89. URL: <http://old.pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=18527> (дата звернення: 25.10.2019).

Одержано 31.10.2019

УДК 343.132.2

Віктор Миколайович КИСЕЛЬОВ,

старший викладач кафедри юридичних дисциплін

Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ;

Людмила Михайлівна СОЛОВЙОВА,

старший викладач кафедри юридичних дисциплін

Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРОНИКНЕННЯ ДО ЖИТЛА ЧИ ІНШОГО ВОЛОДІННЯ ОСОБИ НА ПІДСТАВІ Ч. 3 СТ. 233 КПК УКРАЇНИ

Право людини на недоторканість житла, таємницю спілкування, невтручання у приватне життя, недоторканість права власності нормативно визначені в Конституції України і є основними засадами кримінального провадження. Право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції також закріплено багатьма міжнародними нормативними актами, зокрема ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (далі – Конвенція).

Статтю 8 Конвенції проголошено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [1].

Відповідно до ст. 30 Конституції України, кожному гарантується недоторканність житла. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду або обшуку інакше, як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, що підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку [2].