

Therefore, when taking the decision on administrative offense, it should be resolved the issue of withdrawal of things, which are refundable to the State or destruction (counterfeit products, drugs, etc.), regardless of holding a person to administrative responsibility, particularly in resolving of the regulations about cessation of proceedings by the reasons provided according Article 247 AICoU. Other words, in the case of cessation of proceedings, which is making it impossible to provide confiscation as a form of punishment, counterfeit (forbidden) products returned (since its civil turnover prohibited by law) and liable to seizure and destruction of the administrative procedure (Art. 265 AICoU), whereof the court should always be noted in the regulation.

Necessity of seizure and destruction of counterfeit (false) products also follows from the provisions of the legislation of Ukraine. In particular, according the Article 6 of the Law of Ukraine “On Protection of Consumer Rights” it is forbidden to introduce into turnover of counterfeit products. Under the provisions of the Customs Code of Ukraine *counterfeit goods* are recognized products that contain intellectual property rights, whose importation into the customs territory of Ukraine or export from the territory leads to disruption of the rights of the owner, which are protected under the laws of Ukraine and international treaties of Ukraine, signed the established by law. In accordance with the Article 432 of the Civil Code of Ukraine court in the case of and in the order prescribed by law, may decide, in particular, to impound from civil turnover goods manufactured or introduced into civil turnover, which infringe an intellectual property rights, and destruction of such goods.

Key words: administrative offense, administrative tort proceedings, confiscation, seizure, destruction, counterfeit products.

УДК: 342.5:332.146.2

Н. Д. КОГУТ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: УКРІПЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджуються питання децентралізації влади шляхом надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування першого рівня та розширення їх повноважень. Автор досліджує питання укрупнення місцевих рад та впровадження відповідальності муніципальних держслужбовців виконкомів місцевих рад.

Пропонується перелік податків, які мають бути місцевими та відсотки від загальнодержавних податків, які мають залишатися в місцевих бюджетах. Значну увагу приділено повноваженням по розпорядженню природними ресурсами, включаючи корисні копалини, земельні ділянки та лісові ресурси.

© КОГУТ Наталя Дмитрівна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри інформаційного права та права інтелектуальної власності НТУУ «КПІ»

Розглядаються особливості повноважень обласних та районних рад, що існують паралельно з обласними та районними адміністраціями.

Ключові слова: децентралізація влади; місцеве самоврядування; повноваження місцевих рад; фінансова незалежність місцевого самоврядування.

Когут Н.Д. Децентрализация власти: укрепление местного самоуправления

Исследуются вопросы децентрализации власти путем предоставления финансовой независимости органам местного самоуправления первого уровня и расширения их полномочий. Автор исследует вопросы укрупнения местных советов и внедрения ответственности муниципальных госслужащих исполкомов местных советов.

Предлагается перечень налогов, которые должны быть местными, а также проценты от общегосударственных налогов, которые должны оставаться в местных бюджетах. Значительное внимание уделено полномочиям по распоряжению природными ресурсами, включая полезные ископаемые, земельные участки и лесные ресурсы. Рассматриваются особенности полномочий областных и районных советов, которые существуют параллельно с областными и районными администрациями.

Ключевые слова: децентрализация власти; местное самоуправление; полномочия местных советов; финансовая независимость местного самоуправления

Kogut Nataly. Power Decentralization: Local Self-government Reinforcement

Decentralization of power by providing with financial independence of the first level local self-government and empower them with more authorities. The author investigates consolidation of the local councils and providing local public servants liability of the local executive bodies.

The author proposes taxes which should be fixed after local self-government and percentage of some state taxes which should stay at the local budgets. A considerable attention is paid to authorities on natural recourses, including mineral recourses, land plots and forest recourses. The peculiarities of the authorities of regional and district councils which exist parallel with regional and district executive administrations are observed.

Key words: decentralization of power; local self-government; local council authorities; financial independence of the local self-government.

На ґрунті політико-правової, соціальної та фінансової кризи в Україні глибоко назріло питання децентралізації влади як передачі значних повноважень та джерел формування бюджетів від державних органів влади до місцевого самоврядування. Втілення цієї реформи також є однією з вимог Європейського Союзу до України, від виконання якої залежатиме фінансове вливання в нашу державу з боку різних міжнародних інституцій демократичних країн Світу.

На наш, погляд, поняття «децентралізація влади» включає в себе декілька складових: I. Фінансову незалежність органів місцевого

самоврядування; II. Наявність чітких і достатніх законодавчо передбачених повноважень органів місцевого самоврядування; III. Відповідальність органів місцевого самоврядування.

Вище перелічені складові децентралізації влади, в тій чи іншій мірі, розкривалися в працях таких науковців юридичної та політичної науки як: В.С. Куйбіда, Т. О. Проценко, С.О. Байрак, В.В. Писаренко, І.І. Литвин, С.І. Мацюва, А.М. Нікончук та ін. Однак, в більшості праць висвітлюється переважно окремі науково-теоретичні аспекти децентралізації влади без комплексного підходу до практичної сторони реалізації зазначеної реформи відповідно до сучасних реалій політико-правового життя країни.

Вважаємо доцільним розкрити всі складові децентралізації влади в практично-правовій площині відносно до стану чинного законодавчого забезпечення в цій частині та правових доктрин щодо шляхів оптимізації реформування місцевого самоврядування з наданням рекомендацій по вдосконаленню чинного законодавства.

I. Питання фінансової незалежності. Законодавство містить чимало повноважень у органів місцевого самоврядування, однак для їх реалізації не вистачає фінансової незалежності. Чинний Закон про Державний бюджет на 2015 рік¹ забрав основне джерело надходжень в місцеві бюджети: податок з доходів фізичних осіб. Податок на нерухомість, який, нібито, мав би замінити податок з доходів фізичних осіб, стягується лише раз на рік, окрім того, щодо нерухомості відмінної від земельних ділянок, то в селах і селищах будинків і квартир відповідного розміру небагато, не всі вони зареєстровані в Укрдержреєстрі. Тому, обсяг надходжень від податку на нерухомість буде набагато меншим за надходження від податку з доходів фізичних осіб.

Подібний крок, разом з впровадженням самофінансування органів місцевого самоврядування, потенційно, може привести до об'єднання сіл і селищ в більш укрупнені громади з єдиною сільською чи селищною радою на 5–10 сіл (селищ). Це неминучий крок, який впроваджено в Польщі і практично у всіх європейських країнах² (приміром, в Великобританії одна рада (county council) працює на громаду від 500 000 чоловік³). Однак, такий крок потрібно робити шляхом внесення змін в законодавство, а не заганяти вже існуючі сільські (селищні) ради до фінансового краху, що вкрай негативно позначиться на самих селах і селищах. В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”⁴ передбачено, що добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішеннями міс-

цевих референдумів (ч. 3 ст. 6). В цьому ж Законі можна також передбачити, що органи місцевого самоврядування створюються в одному з населених пунктів, що об'єднує громади декількох сіл (селищ), з сукупною мінімальною кількістю населення, приміром від 5 000 чоловік, однак представник місцевої ради має бути присутнім в кожному населеному пункті, мінімум один раз на тиждень, для прийняття будь-яких заяв і надання будь-яких довідок, що входять до компетенції місцевої ради. Натомість, проект закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 13 червня 2014 року № 4070а⁵ передбачає по суті «добровільно-примусове» об'єднання, оскільки саме в залежність від такого об'єднання поставлена можливість отримання органами місцевого самоврядування 60 % від податку з доходів фізичних осіб, що справляються на відповідній території, саме цей податок становив приблизно 70 % всього бюджету місцевих рад, що давало можливість утримувати штат місцевої ради. Однак, відповідно до проекту цього закону територія об'єднаної територіальної громади повинна бути нерозривною, а якщо поруч є самодостатній населений пункт, який, наприклад, має надходження від певних корисних копалин, і відмовляється від добровільного об'єднання, то ряд суміжних населених пунктів не зможе приєднатися до певного центру. Крім того, визначення спроможних територіальних громад та методики їх формування покладено на органи виконавчої влади обласного рівня, що знову ж таки свідчить про не добровільність такого процесу. І подібні методики можуть затверджуватися виключно на законодавчому рівні (п. 15 ст. 92 Конституції), а краще встановити однакові правила формування всіх органів місцевого самоврядування, виходячи, наприклад, з чисельності населення та територіального розміщення населених пунктів. Якщо не здійснювати серйозного укрупнення місцевих рад, то варто надати сільським та селищним радам право на ведення певної господарської діяльності без створення комунальних підприємств для полегшення і здешевлення можливості надавати певні послуги громаді (централізований вивіз сміття тощо).

Більш важливим за збереження місцевих рад в кожному населеному пункті є збереження шкіл та медичних пунктів в селах і селищах, в іншому випадку, вся молодь просто виїде з цих населених пунктів. Для заселення малих і малоперспективних населених пунктів доцільно було б встановити в них податкові канікули для малого бізнесу років 3-на 4.

Чинне законодавство оперує поняттям мінімальний розмір місцевих бюджетів не для гарантування його дотування, а для наповнення Держбюджету. Тому, пункт 1 ст. 62 ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” з наступним змістом: “... У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України” варто прибрати. Натомість, в Бюджетному кодексі України встановити який процент від яких загальнодержавних доходів (закріплені доходи) має залишатися в місцевому бюджеті, незалежно від рівня надходжень. А мінімальний розмір місцевих бюджетів використовувати для визначення який бюджет потребує держаної дотації та в якому розмірі (вирівнювання бюджетів, але не за рахунок вилучених з місцевих бюджетів коштів, а за рахунок коштів Держбюджету, оскільки переважно всі податки, від яких є істотні надходження, визнані загальнодержавними). Крім того, нелогічним є те, що в місцевий бюджет здійснюються надходження від підприємницької діяльності лише у вигляді єдиного податку (тобто податок від малого бізнесу). Виходить, що місцеві ради не зацікавлені в розміщенні на своїй території приватних підприємств (середнього і великого бізнесу), оскільки не отримують за це ніяких надходжень до бюджету (крім того тут варто в оподаткуванні застосовувати принцип, що кошти надходять у бюджет ради, на території якої фактично розташоване підприємство чи виробництво, а не до ради, на території якої зареєстрована юридична особа). Необхідно встановити, щоб в місцевих бюджетах (причому сільських, селищних та міських) залишалось, принаймні, 50 % податку на прибуток підприємств (це навіть не зачіпаючи ПДВ, який сам по собі складає 40 % доходів Держбюджету). При такому підході, разом з поверненням податку на доходи фізичних осіб в повному обсязі в місцеві бюджети, вони зможуть покривати витрати комунальних підприємств, що надають послуги населенню, на які встановлюються державні тарифи (громадський транспорт, тепла енергія тощо).

Відповідно до законодавства територіальна громада є юридичною особою, тому немає ніякої підпорядкованості між радами різних рівнів, рівно як і між місцевими радами та державними адміністраціями. Тому, п. 7 ст. 63 ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”, який по суті передбачає фінансову залежність нищестоящих рад від вищестоящих, а саме “кошти, передані державою у

вигляді дотацій, субвенцій можуть розподілятися обласними, міськими (міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проєктів відповідних громад” варто прибрати. Прозорого механізму такого розподілу не встановлено, міжбюджетні трансфери містять багато корупційних можливостей, внаслідок чого одні селища, які мають “лоббі” в рай/обл. раді постійно отримують кошти з держбюджету, а інші їх не бачили від початку незалежності України. Дотації вирівнювання бюджетам всіх рівнів мають надаватися напряму з Держбюджету без їх розподілу вищестоящою радою по чітко встановленим бюджетним кодексом правилам у разі якщо коштів менше за мінімальний розмір відповідного місцевого бюджету. На конкретні додаткові заходи (будівництво доріг, шкіл, подолання наслідків стихій тощо мають видаватися адресно виключно цільові субвенції з держбюджету з жорстким контролем за їх використанням). Найбільш негативним наслідком відсутності такої політики є фактична відсутність доріг в багатьох населених пунктах та їх сполученнях. Окрім того, доцільно запровадити місцевий дорожній податок щодо всіх підприємців, які використовують важкий грузовий транспорт (агрохолінги, логістичні компанії тощо), який буде направлятися в спеціальний фонд місцевого бюджету для ремонту доріг.

Щодо місцевого самоврядування варто встановити в Конституції таке ж правило, яке встановлено щодо прав фізичних осіб, а саме заборона звуження прав місцевого самоврядування, яке вже було надано законом(и), в т.ч. заборона на позбавлення місцевих бюджетів тих місцевих податків та відсотків від відповідних загальнодержавних податків, які вже були надані місцевому самоврядуванню. Оскільки як і приватний бізнес, так і інфраструктура населених пунктів залежать від стабільності правовідносин в цій сфері, в першу чергу фінансової стабільності. Детальні звіти про виконання місцевих бюджетів мають публікуватися у місцевих офіційних друкованих виданнях.

II. Повноваження місцевих рад. Важливим недоліком чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування є нечітке розмежування повноважень як між самими місцевими радами та радами другого рівня (районними, обласними), так і між місцевими радами та державними адміністраціями. В більшості європейських країн світу скасований інститут делегування повноважень одними органами іншим⁶ (що не має сенсу і свідчить про недосконалу законо-

давчу і організаційну базу місцевої влади), а також скасоване підпорядкування рад нищестоящого рівня радам вищестоящого рівня, в першу чергу, фінансового підпорядкування. Розмежування повноважень між місцевими радами та державними адміністраціями дуже розмите, а в окремих сферах взагалі відсутнє, що потребує ґрунтовної законотворчої роботи (бажано нові закони про місцеве самоврядування та про державні адміністрації) для того, щоб на практиці не було принципу «рада понадіялась на адміністрацію, а адміністрація на раду, а відповідального за відсутність дороги чи обвал стіни в школі немає».

Навіть у країнах з дворівневою системою місцевого самоврядування існує чіткий розподіл сфер, за які вони повністю відповідають (державна вже може тільки субсидувати у цю сферу), наприклад, сільські, селищні, міські ради повністю відповідають за вивіз сміття, якість обслуговування житлово-комунального господарства, місцеві дороги, інколи за певні школи, спортивні і культурні заклади, деякі мають муніципальну поліцію тощо. А районні та обласні ради відповідають за дороги районного чи обласного значення, спільні об'єкти тощо. До речі, існування районних та обласних рад паралельно з районними та обласними адміністраціями викликає певні сумніви щодо доцільності взагалі існування таких рад, оскільки в них немає відокремленої громади, а громади сіл, селищ та міст мають свої органи місцевого самоврядування і для виконання спільних проєктів можуть створювати відповідні об'єднання – асоціації. Крім того, відповідно до ч 3 ст. 61 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють державні адміністрації, що теж робить доволі формальним існування районних та обласних рад.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста (очевидно через референдум) або за рішенням міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Крім того, в Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»⁷ в ст. 6 і в інших статтях внесено зміни, а саме зазначається, що до структури місцевого самоврядування м. Києва входять районні у місті ради лише «у разі їх утворення». Проте багатьох повноважень, зокрема, щодо розпорядження земельними ділянками, районні в місті ради взагалі не мали, рівно як з прийняттям Земельного кодексу 2001 року, таких повноважень не мають і районні та обласні ради.

Особливо негативним явищем є те, що в 2006 році Київську міську раду було позбавлено самостійного виконавчого органу, а п.

1 ст. 10-1 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» буквально містить таке: «Виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить цілу окрему главу 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» (ст.ст. 27-41), всі з яких фактично узурповані Київською міською державною адміністрацією, що практично нівелює наявність місцевого самоврядування в Києві.

Важливими функціями та повноваженнями місцевих рад є розпорядження природними ресурсами, а саме земельними ділянками та корисними копалинами місцевого значення. Однак, наразі сільські, селищні та міські ради мають право розпоряджатися лише тими земельними ділянками, які знаходяться в межах населеного пункту. Проте, після тотального розпаювання практично всіх земель, що перебували у володінні колгоспів та радгоспів, майже вся частина розпайованих земель залишилася поза межами населених пунктів. При здійсненні такого паювання в районних відділах земельних ресурсів затверджувалися Проекти розпаювання земель в розрізі окремих сіл та селищ. Повноваження по наданню в оренду земельних ділянок, які знаходяться за межами населених пунктів відповідно до цих Проектів, включаючи пасовища, землі запасу, резервного фонду та невитребувані паї має бути повернено сільським, селищним та міським радам, це є особливо логічним, враховуючи, що плата за землю (земельний податок і орендна плата) визнані місцевими податками, тому районні адміністрації просто не зацікавлені в укладенні певних договорів щодо земель, з яких вони не отримуватимуть надходжень в свій бюджет.

Відповідно до ст. 4 Кодексу про надра України⁸ місцеві ради мають право розпоряджатися (здійснювати право власності) на надра, очевидно, що мова йде про корисні копалини місцевого значення (перелік яких визначає КМУ – наразі це гравій, пісок, торф тощо). Однак, і це повноваження, на практиці, надано державному органу, а саме Держгеонадрам відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” від 30 травня 2011 року“ № 615⁹ (тобто цілковита централізація в розподілі природних ресурсів, навіть місцевого значення). Згідно з п. 9 цієї постанови, відповідні районні, міські, селищні та сільські ради лише надають погодження

заявнику на надання таких надр, що носить виключно формальний характер, причому не передбачено ніяких негативних наслідків для заявника при відсутності надання такого погодження місцевою радою. Платежі щодо надання спеціальних дозволів (ліцензій) за видобування таких корисних копалин слід було б теж включити до місцевого бюджету.

Відповідно до п. 1 ст. 4 Лісового кодексу¹⁰ «захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га відносяться до лісового фонду України» і навіть якщо вони в межах населеного пункту, то місцеві ради мають повноваження по розпорядженню лише земельними ділянками, на яких вони знаходяться шляхом, переважно, передачі їх у постійне користування комунальних або державних лігоспів. Всі питання рубок головного користування в лісі належать державним органам – обласним управлінням лісового та мисливського господарства¹¹, а видача лісорубного квитка щодо інших видів рубок здійснюється самими постійними користувачами лісових насаджень (лігоспами), виконками місцевих рад мають право надавати дозвіл (ордер) на рубку лише окремих дерев і дерев міських парків, які відповідно до Лісового кодексу не належать до лісового фонду¹². Тому, не дивлячись на п. 2 ст. 7 Лісового кодексу України, який передбачає, що від імені Українського народу право власника лісів здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування, останні повноважень по розпорядженню лісовими насадженнями (а не земельними ділянками під ними) не мають. Місцевим радам не вигідно здійснювати лісові насадження, зокрема захисні лісосмуги, оскільки вони не отримують коштів від рубок головного користування ним, наразі ці кошти направляються в Держбюджет.

Враховуючи, що землі населених пунктів складають дуже незначну частину території України (наприклад, землі міст складають лише 2 % території країни), то повноважень по розпорядженню землями та природними ресурсами, що розміщені на цих землях у місцевого самоврядування дуже мало. Крім того, відповідно до норм чинного Земельного кодексу України¹³ за межами населеного пункту не можна здійснювати житлове будівництво. Тому, важливим питанням є встановлений порядок розширення (зміни меж) населених пунктів. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних і встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 21 червня

2012 року¹⁴ проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населеного пункту здійснюються на підставі рішення самої сільської, селищної чи міської ради (що входить в колізію з нормами Земельного кодексу про розпорядження радою землями лише в межах населеного пункту), але державні адміністрації, за рахунок земель яких здійснюється розширення населеного пункту, мають погодити відповідний проект (а щодо міст – також обласні ради). Однак, державні адміністрації нерідко не вмотивовані в розширенні меж населених пунктів і не надають такого погодження. Органу, в т. ч. судового, який був би уповноважений розглядати такі спори між місцевою радою та державною адміністрацією в Україні немає (як і щодо інших питань, що виникають у місцевих рад у відносинах з органами влади, наприклад, щодо безспірного вилучення коштів місцевого бюджету на підставі п. 7 ст. 117 Бюджетного кодексу¹⁵). Навряд чи в даному випадку можна застосувати ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про право органів місцевого самоврядування на звернення до суду щодо скасування незаконних актів органів влади. Крім того, вартість відповідних проектів землеустрою щодо розширення меж населеного пункту може перевищувати річний бюджет сільської (селищної) ради (однак, на практиці представники землевпорядних організацій нерідко навіть не виїждять на місцевість для складання таких проектів відведення земельних ділянок, тому вони носять чисто формальний характер і забирають велику кількість коштів).

III. Питання відповідальності. Враховуючи, що рішення місцевих рад про розподіл природних ресурсів, а особливо про передачу земель у власність та надання їх в оренду є актами індивідуальної дії, а не нормативного характеру, то більш прозорим механізмом розподілу земельних ресурсів було б внесення змін до Земельного кодексу України та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де, на відміну, від передбаченого в п. 34 ст. 26, що виключно на пленарних засіданнях сесій місцевих рад вирішуються всі питання регулювання земельних відносин, було б передбачено, що рішення про надання земельних ділянок приймає відповідний держслужбовець місцевої ради, який несе всі види юридичної відповідальності за нелегальну відмову в приватизації чи передачі земель в оренду або навпаки нелегальне їх надання, оскільки депутати місцевих рад (як і Верховної Ради У) не несуть юридичної відповідальності за прийняті ними рішення. Крім того, негативним є встановлений єдино можливий механізм отримання земельної ділянки комуналь-

ної власності в оренду (крім земель під будівлями), а саме, лише шляхом придбання на земельних аукціонах права оренди відповідного лота, який за власним бажанням формує сама місцева рада, з, як правило, великими розмірами, що не дає можливості отримання базису для розміщення малого і середнього бізнесу. В Києві, приміром, ні малі підприємці під кіоск, ні будівельні кооперативи, які хочуть побудувати власне житло (так зване «перше» для осіб, які його не мають) не можуть отримати земельну ділянку ні в оренду, ні в сервітут під формальною підставою відмови: в Києві немає належним чином розробленого і затвердженого Генплану (зокрема, ч. 7 ст. 118 ЗК України надає право на відмову в приватизації у разі невідповідності заявленого клопотання вимогам генплану). Для уникнення неправомірно прийнятих рішень місцевими радами, депутати яких можуть не мати юридичної освіти чи взагалі вищої освіти, варто запровадити юридичні відділи у місцевих радах всіх рівнів з муніципальних фахових держслужбовців, які будуть візувати всі рішення і акти місцевої ради та нести всі види юридичної відповідальності за свої висновки.

У всіх розвинених країнах у складі органів місцевого самоврядування є місцеві депутати, які, як правило, працюють на громадських засадах, та муніципальні держслужбовці, які отримують зарплату та несуть юридичну відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність. Сесії місцевих рад уповноважені на прийняття рішень (актів) нормативного характеру, наприклад, встановлення ставок місцевих податків в межах граничного розміру, встановленого Податковим кодексом України¹⁶; пільги по таких податках; визначення об'єктів, які підлягають приватизації; про створення комунальних підприємств; затвердження бюджету; встановлення особливостей щодо поводження з небезпечними відходами на певній території та дозволу щодо їх розміщення, затвердження плану забудови населеного пункту тощо, а муніципальні держслужбовці, які мали би утворювати виконавчий орган місцевого самоврядування, мають реалізувати ці рішення та приймати акти індивідуальної дії щодо клопотань окремих юридичних та фізичних осіб (наприклад, право на приватизацію земельних ділянок з установленими розмірами та видами використання надано Земельним кодексом кожному громадянину України і місцеві ради зобов'язані реалізувати це право громадян незалежно від того подобається заявник конкретним депутатам місцевої ради чи ні, тобто це не політичне рішення, це ж стосується оренди конкретних об'єктів, які вже перебувають в користуванні

особи, в іншому випадку мають проводитися оголошені конкурси, не тільки по земельних ділянках, але і ділянках надр тощо).

Отже, для ефективного здійснення децентралізації влади в Україні необхідно здійснити наступне: 1) визнати місцевими низку податків і зборів, зокрема, податок з доходів фізичних осіб, а також закріпити за сільськими, селищними та міськими радами певний відсоток від державних податків, зокрема, податку на прибуток підприємств, причому на рівні Конституції України заборонити зменшувати обсяг надходжень від тих податків, які вже були надані місцевому самоврядуванню; 2) категорію «мінімальний розмір місцевих бюджетів» використовувати для визначення який бюджет потребує держаної дотації та в якому розмірі і надавати дотації вирівнювання бюджетам всіх рівнів напряму з Держбюджету без їх розподілу вищестоящою радою; 3) скасувати інститут делегування повноважень одними органами іншим, натомість чітко розмежувати їх функції та повноваження у всіх сферах та по окремих об'єктах інфраструктури регіонів; 4) надати самостійні повноваження місцевим органам самоврядування по розпорядженню земельними ділянками за межами населених пунктів та природними ресурсами місцевого значення (значно розширивши їх перелік); 5) встановити прозорий і дешевий порядок розширення меж населених пунктів по чітко встановленим законодавством правилам; 6) розмежувати повноваження між сесіями місцевих рад та виконавчими органами органів місцевого самоврядування, які мають складатися з муніципальних держслужбовців та приймати рішення індивідуального характеру та нести всі види юридичної відповідальності за прийняті ними рішення.

1. *Про Державний бюджет на 2015 рік* : Закон України від 12 грудня 2014 року // *Голос України*. – 2014. – № 254. – 31 грудня. 2. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С. 62. 3. *What is the Structure of UK Local Government* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pwudir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm 4. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 року // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 5. *Про добровільне об'єднання територіальних громад* : проект Закону України від 13 червня 2014 року № 4070а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-zakonu-ukrayini-pro-pravo-teritorialnih-gromad-na-obedannya-959473/> 6. *Децентралізація влади – вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України»* (Київ, 17 липня 2014 р.) [Proceedings of the Round Table

‘Decentralization of Power is the Requirement of Time and the People’ organized by the Newspaper of the Verkhovna Rada of Ukraine ‘Golos Ukrainy’, Kyiv, 17 July 2014]. – 2014. – № 134 (5884). – С. 4-5. **7. Про столицю** України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року // ВВР України. – 1999. – № 11. – Ст. 79. **8. Кодекс** про надра України від 27 липня 1994 року // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340. **9. Про затвердження** Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року “ № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 1832. **10. Лісовий кодекс** України від 21 січня 1994 року // ВВР України. – 1994. – № 19. – Ст. 99. **11. Правила** рубок головного користування, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 року № 364 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 276. **12. Правила** видалення дерев кущів, газонів і квітників у населених пунктах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 року № 1045 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2215. **13. Земельний кодекс** України від 25 жовтня 2001 року // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. **14. Про внесення** змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов’язаних і встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів : Закон України від 21.06.2012 р. // ВВР України. – 2013. – № 19-20. – Ст. 189. **15. Бюджетний кодекс** України від 8 липня 2010 року // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572. **16. Податковий кодекс** України від 2 грудня 2010 року // ВВР України. – 2011. – № 13-14, № 15, № 16, № 17. – Ст. 112.

Kogut Nataly. Power Decentralization: Local Self-government Reinforcement

Decentralization of power by providing with financial independence of the first level local self-government, empower them with more authorities, their consolidation and providing local public servants liability of the local executive bodies are disclosed.

The author proposes taxes which should be fixed after local self-government and percentage of some state taxes which should stay at the local budgets. Also the author proposes to make local self-government of the first level independent from the local self-government of the second level including obtaining of state subsidies directly from the state budget avoiding dividing subsidies by the regional and district councils.

The consolidation of the councils of the local self-government in order to save some financial resources of the state as it was done in many other European countries should be implanted according to changes into valid legislation but not trying to drive existing councils to financial crash. Self-financing of the local self-government is good providing the state allowed them to stay enough taxes in the local budget. But the new state budget for 2015 year has deprived local budgets of the main source of the revenue that is person income tax and blackmailed local councils to consolidation otherwise they will have no possibility to pay salary to their servants. The local self-government also should have at least a half of business taxes in its budgets.

Different authorities of the local self-government are disclosed. A considerable attention is paid to authorities on natural recourses, including mineral recourses,

land plots and forest recourses. There is a significant problem of passing resolutions about lands which are situated beyond the borders of the settlement. The trouble of broadening the settlement territory is also analyzed. Authorities on local mineral recourses and local forest recourses are absolutely centralized that do not correspond to the Constitution of Ukraine.

The peculiarities of the authorities of regional and district councils which exist parallel with regional and district executive administrations are observed. The author came to the conclusion that many of their powers are not separated and they duplicate many powers. Thus it's much better to cancel authority delegations between them and instill definite separation of their responsibilities and authorities. Also there is a big trouble of local self-government in Kyiv because it has no own executive body its functions are carrying by Kyiv city state administration.

The legal liability of the local self-government and its local public servants is one of the serious legislative gaps. The structure of the councils should be reorganized, the session with delegates have no liability of their resolutions which should enact just a political decisions and on the contrary local public servants who should form the local executive bodies of the local self-government must be liable to their decisions, acts and inactivity because their sphere provides acts of individual action.

Key words: decentralization of power; local self-government; local council authorities; financial independence of the local self-government.

УДК 341.43:342.9(477)

К. О. КРАХМАЛЬОВА

ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ” В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

Аналізується правовий генезис поняття “внутрішньо переміщені особи”, його співвідношення з поняттям “біженці”. Формулюються пропозиції щодо відповідності українського законодавства міжнародним стандартам у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: біженці, внутрішньо переміщені особи.

Крахмальова Е.А. Проблема определения понятия «внутренне перемещённые лица» в юридической науке

Анализируется правовой генезис понятия «внутренне перемещённые лица», его соотношение с понятием «беженцы». Формулируются предложения для соответствия украинского законодательства международным стандартам в сфере обеспечения прав и свобод внутренне перемещённых лиц.

Ключевые слова: беженцы, внутренне перемещённые лица.

© **КРАХМАЛЬОВА Катерина Олексіївна** – старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук Національного університету “Кієво-Могилянська академія”