

Президентів України та ін., 2001. - 402 с.

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Урядовий кур'єр. - 2014. - № 67.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р.: ратифіковано Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15 лип. 1997 р. № 452 // Відомості Верховної Ради. - 1997. - № 38. - С. 249.

4. Конституція України: Основний закон від 28 черв. 1996 р. № 254к // Офіційний вісник України. - 2010. - № 72/1. - С. 15.

5. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280 // Відомості Верховної Ради. - 1997. - № 24. - С. 170.

6. Територіальна організація влади в Україні: [навч. посіб.] / [Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О.], [За заг. ред. О.Д. Лазор] - К.: Дакор, 2007. - 576 с.

7. Слобожан О. Місцеве самоврядування та європерспективи / О. Слобожан // Дзеркало тижня. - 22 листопада 2013. - [Електронний ресурс]: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/misceve-samovryaduvannyata-evroperspektivi>

8. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія // [В.В. Корженко, Г.С. Одинцова, Н.М. Мельтюхова, та ін.], [За заг. ред. В.В. Корженка]. - Х.: Магістр, 2004. - 216 с.

9. Резолюція всеукраїнських зборів представників

місцевого самоврядування від 26 квіт. 2005 р. // Голос України. - 2005. - 11 травня. - № 84 (3584). - С. 8, 10.

10. Перощук З. Економічно невинуваті надходження місцевих податків і зборів - основна організаційно-правова причина незабезпеченості місцевих бюджетів власними доходами / З. Перощук // Право України. - 2008. - № 6. - С. 83-85.

11. Прокопа І.В. Формування передумов багатофункціонального розвитку села: інвестиційний аспект / І.В. Прокопа // Економіка і прогнозування. - 2009. - № 2. - С. 71-82.

12. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процків // Галицький економічний вісник. - 2010. - № 2(27). - С. 96-102.

13. Коваленко М.А. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад / М.А. Коваленко, Г.М. Швороб, Т.О. Мацієвич. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2014. - № 1. - [Електронний ресурс]: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_1_23.pdf

Павлович-Сенета Я.П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових
дисциплін
Львівського державного університету
внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 23.12.2014

УДК 351(477)

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЯК ОСОБЛИВИЙ ПОРЯДОК РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Саакян М. Б.

У статті розглянуто особливі умови діяльності органів внутрішніх справ за надзвичайних обставин. Досліджене поняття правового режиму. Визначено, за яких умов може бути введено надзвичайний стан.

Ключові слова: правовий режим, надзвичайний стан, органи внутрішніх справ.

В статье рассмотрены особые условия деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах. Исследовано понятие правового режима. Определено, при каких условиях может быть введено чрезвычайное положение.

Ключевые слова: правовой режим, чрезвычайное положение, органы внутренних дел.

In the article the special conditions of work of the police in case of emergency. The concept of the legal regime. Determined circumstances may be the state of emergency.

Keywords: legal regime of emergency, internal affairs bodies.

Під надзвичайними обставинами потрібно розуміти підвищену небезпеку для життя людей, збереження матеріальних і культурних цінностей, громадського порядку, які викликані умовами соціально-психологічного, техногенного, природного, екологічного та воєнного характеру, на які органи внутрішніх справ повинні реагувати спеціальними заходами для забезпечення правопорядку.

За цих обставин суттєво ускладнюється оперативна

© М.Б. Саакян, 2015

ситуація, яка потребує від органів внутрішніх справ інших прийомів і методів вирішення службових завдань, підвищення якості праці, посилення матеріально-технічного забезпечення. Особливого значення набувають стан дисципліни, організованості, зв'язку, обміну інформацією, взаємодії з органами влади, іншими правоохоронними структурами.

Професіоналізм, організованість, рішучі дії, дотримання законності, уміння діяти за складних, надзвичайних обставин забезпечують ефективність зусиль органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку.

Надзвичайні обставини викликають особливі умови для діяльності органів внутрішніх справ, під час яких значною мірою змінюється зміст їх роботи, виникає необхідність використання спеціальних організаційних форм, нових тактичних прийомів і методів управління.

За окремих обставин надзвичайного характеру (стихійне лихо, епідемія, масштабна аварія, катастрофа, масові безладдя, які викликають загрозу життю та здоров'ю громадян, спроби захвату державної влади або заміни конституційного устрою України) може впроваджуватись спеціальний правовий режим - надзвичайний стан.

Слово "режим" (франц. regime, лат. regimen - управління) може вживатися в різних значеннях (наприклад, державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок чого-небудь; умови діяльності, роботи, існування чого-небудь). Але найбільше значення для нас має тлумачення цього поняття як системи правил,

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

норм, заходів, необхідних для досягнення тієї чи іншої мети. Відповідно, правовий режим можна визначити як систему норм права, яка регулює людську діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів.

Поряд із таким розумінням змісту правового режиму в теорії права існують і інші точки зору щодо тлумачення цього терміна. Наприклад, С.С. Алексєєв правовий режим визначає як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливе спрямування регулювання.

Деякі вчені під правовим режимом розуміють соціальний режим деякого об'єкта, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів. Інші розглядають правовий режим як особливий порядок правового регулювання, який виражається в певному поєднанні юридичних засобів і який створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єкта права.

Специфіка конкретного правового режиму визначається низкою елементів, які, у свою чергу, можна покласти в основу класифікації режимів. Передусім вони поділяються за об'єктом спрямування дії "режимних" норм, тобто безпосередньо пов'язаних з об'єктом відносин, які регулюються.

Будь-який правовий режим володіє комплексом правових (юридико-організаційних) засобів, за допомогою яких і здійснюється безпосереднє правове регулювання суспільних відносин. У зв'язку з цим важливо правильно (оптимально) здійснити вибір правових засобів, правових компонентів відповідно до специфіки суспільних відносин, що регулюються.

Важливим елементом, що характеризує зміст правового режиму, також є й те, який із засобів правового регулювання використовується в даній сфері суспільних відносин: заборона, дозвіл чи позитивне зобов'язання. Виходячи з цього, можна вирізнити правові режими зобов'язуючого, загальнодозвільного або дозвільного профілю. Потрібно зауважити, що такий поділ є умовним, оскільки практично кожен правовий режим містить елементи всіх засобів правового регулювання. Але один із засобів має переважне значення й визначає всю специфіку правового регулювання в цій сфері суспільних відносин. Режим, що створюється державою в певній сфері регулювання і діє на всій території держави, визначається як загальний правовий (на наш погляд, краще було б назвати "загальнодержавний"), що охоплює як загальнодозвільний, так і дозвільний режими. Установлений законодавцем правовий режим, відмінний від загальнодержавного (стосовно того ж самого об'єкта правового регулювання), слід вважати спеціальним правовим режимом.

Слід відмітити, що адміністративно-правові режими складаються з комплексу державно-управлінських та адміністративно-правових заходів, що істотно відрізняються від тих, які застосовуються органами державної влади в нормальних (звичайних) умовах функціонування. З наукової точки зору, адміністративно-правові режими являють собою заснований на нормах адміністративного права особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямований на подолання негативних явищ у відповідній сфері державного управління.

Основна частина вчених відзначають необхідність здійснення управління в особливих умовах, до яких відносять надзвичайні ситуації природного й технологічного характеру, надзвичайний стан, воєнний стан, а також інші обставини, які викликають порушення нормальних умов життя і необхідність формування управління, пристосованого для їх усунення.

Тому, незважаючи на відмінність у розумінні суті адміністративно-правових режимів, погляди більшості вчених сходяться в тому, що їх застосування пов'язано з особливими умовами (ситуаціями) в державній діяльності й суспільному житті, чим підкреслюють їх надзвичайний, екстраординарний характер. Відомий російський учений-адміністративіст Д.М. Бахрах об'єднує їх єдиним поняттям "надзвичайні режими". На його думку, це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Екстремальна (надзвичайна) ситуація являє собою сукупність небезпечних для суспільства чинників, що створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільству чи державі, та таких, які вимагають для свого врегулювання іншого нормативного впливу, іншої керуючої підсистеми, аніж ті, що діють у звичайних умовах. Необхідно зауважити, що нинішнє законодавство України повною мірою охоплює всю сферу регулювання цих правовідносин, що позитивно відбивається на формуванні й розвитку конституційного статусу громадян і юридичних осіб.

Усунення загрози внутрішній безпеці держави здійснюється шляхом введення правового режиму надзвичайного стану. До мети цього режиму Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" відносить усунення загрози та якнайшвидшу ліквідацію особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізацію обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

У правовій літературі висловлюється точка зору про існування поряд з правовими режимами надзвичайного і воєнного стану режиму "особливого стану". Деякі вчені проводять порівняння цього режиму з режимом надзвичайного стану, відзначаючи, що засоби режиму особливого стану за жорсткістю й обсягом правообмежень значно поступаються засобам режиму надзвичайного стану й недостатні для його оголошення. При цьому основою для введення режиму особливого стану є "особливі умови", під якими розуміється "надзвичайна обстановка, що викликається епідемією, епізоотією і стихійними лихами, що виявляється в порушенні нормального ритму життя населення і діяльності державних органів, що погрожує особистим і майновим інтересам громадян, життю і здоров'ю людей, що заподіює значну шкоду народному господарству, матеріальним і культурним цінностям країни, а також створює потенційну загрозу для громадського порядку та громадської безпеки". А сам режим особливого стану характеризується як "викликана природними і соціально-біологічними явищами надзвичайна обстановка, що

тягне за собою встановлення спеціального правового режиму, який характеризується введенням у дію заходів, що посилюють повноваження органів державної влади (створення надзвичайних органів, видання спеціальних правових актів, застосування "посилених заходів" охорони громадського порядку), що мають на меті відновлення та підтримання належного порядку громадського життя, захист населення та його здоров'я, охорону власності, надання допомоги постраждалим і забезпечення переходу до нормального функціонування державних органів та громадських організацій".

Позицію про існування режиму особливого стану підтримують також більшість учених, розглядаючи особливий стан як збірне поняття, що включає різні режими, опосередковуючи екстремальну ситуацію "регіонального лиха", що диктує необхідність застосування особливих щодо жорсткості й обсягу правообмежень, які поступаються заходам, використовуваним під час режиму надзвичайного стану.

Самі норми, що регламентують порядок введення і дію адміністративно-правових режимів, повинні встановлюватися тільки законами України.

Відомий російський вчений-адміністративіст І.С. Розанов так характеризує цю ситуацію: "Правові режими в силу їх ретельного і в низці випадків суворо обов'язкового характеру є певним вторгненням у сферу особистих прав громадян, тобто винятком із загальної схеми і структури чинних правових систем. Однак їх наявність виправдовується необхідністю досягнення вищої мети загальної безпеки. У силу цих обставин правові режими можуть бути встановлені тільки законом держави".

І це не випадково тому, що правові основи введення режимів надзвичайного і воєнного стану закріплені в Конституції України (статті 64, 85 п. 31; 106 пункти 20, 21), а детальна регламентація здійснена в спеціальних законах.

Отже, надзвичайний стан - це передбачений Конституцією України особливий правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування, підприємств, установ і організацій, який тимчасово допускає встановлення в законодавчому порядку обмеження в здійсненні конституційних прав та свобод громадян, а також прав юридичних осіб, покладає на них додаткові обов'язки.

Згідно зі ст. 4 Закону України „Про надзвичайний стан” надзвичайний стан може бути введено за умов:

- стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, які викликають загрозу для життя та здоров'я населення;
- масових порушень правопорядку, які супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права та свободи;
- блокування або захвату окремих особливо важливих об'єктів або місцевості, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів внутрішніх справ, державної влади та управління, міського та регіонального самоврядування, підприємств та організацій;
- посягання на територіальну цілісність держави.

Органи внутрішніх справ за умов надзвичайного стану, як складова частина державного управління, наділяються додатковими повноваженнями для проведення заходів, необхідних для найшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку та законності, а також ліквідації загрози безпеки громадян.

Надзвичайний стан на всій території України та в окремих районах вводиться постановами Верховної Ради України або Президента, затверджується Верховною Радою України. Надзвичайний стан може бути введений на Україні на термін не більше 30 діб і не більше 60 діб в окремих районах.

Введення надзвичайного стану відбувається відповідно до рішення Президента України, Голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів або керівників міських органів влади та доводиться до відома через засоби масової інформації або іншим способом до груп осіб, організацій, установ, які порушують закон, з вимогою припинення протизаконних дій, та роз'ясненням наслідків, які можуть бути викликані такими діями, і попередженням про відповідальність.

Надзвичайний стан може бути введено на всій території держави, в окремих районах або в окремих регіонах, населених пунктах.

Наказом Міністра внутрішніх справ або керівника ГУМВС області в таких випадках оголошується порядок дій органів внутрішніх справ при надзвичайному стані, розробляються функціональні обов'язки, встановлюється режим зон, в яких вводяться особливі умови, і правила комендантського часу, що узгоджується з місцевими органами влади та іншими правоохоронними структурами. Утворюються нові організаційні структури, стягуються додаткові сили, організується нова система управління та зв'язку, проводяться спеціальні операції.

Література

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. - М.: Издательство НОРМА, 2002.
2. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання. Наукові праці ОНЮА. - Одеса: Юридична література, 2002.
3. Конституція України. - Відомості ВРУ. - 1996. - № 30. - С. 141.
4. Закон України "Про правовий режим НС" від 16.03.2000. - Відомості ВРУ, 2000. - № 23. - С. 176.
5. Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 6.04.2000 № 1647-111. - Відомості ВРУ, 2000. - № 28. - С. 224.
6. Спаський А.С. Правовідносини за участю ОВС у надзвичайних ситуаціях: історико-правовий аспект, дис. канд. юрид. наук - 12.00.01. - Х., 2007.

Саакян М.Б.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри ОРД ОДУВС
Надійшла до редакції: 09.12.2014

УДК 352

ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ДЕФІНІТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЇ

Статтю присвячено проблемам дефінітивного визначення та класифікації гарантій місцевого самоврядування

© М.М. Юрченко, А.С. Мазуренко, 2015

Юрченко М.М., Мазуренко А.С. дування. На основі комплексних наукових опрацювань визначено поняття гарантій місцевого самоврядування,

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС