

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ ЯК ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Павлович-Сенета Я. П.

Статтю присвячено аналізу основних підходів щодо забезпечення фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць, що є необхідною передумовою для проведення в Україні реформи територіального устрою. Проведено порівняння поглядів сучасних дослідників, чинних нормативно-правових актів та їх проектів, які містять нові засади оптимізації матеріально-фінансової основи адміністративно-територіальних одиниць. Проаналізовано показники окремих європейських країн у сфері забезпечення доходів та видатків місцевих бюджетів, що може бути основою для подальшого вдосконалення доходів місцевих територіальних громад.

Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, бюджет, влада, власність, місцеве самоврядування, податки, територіальна реформа, територіальний устрій, фінанси.

Статья посвящена анализу основных подходов к обеспечению финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц, что является необходимой предпосылкой для проведения в Украине реформы территориального устройства. Проведено сравнение взглядов современных исследователей, действующих нормативно-правовых актов и их проектов, содержащих новые принципы оптимизации материально-финансовой основы административно-территориальных единиц. Проанализированы показатели отдельных европейских стран в сфере обеспечения доходов и расходов местных бюджетов, что может быть основой для дальнейшего совершенствования доходов местных территориальных общин.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, бюджет, власть, собственность, местное самоуправление, налоги, территориальная реформа, территориальное устройство, финансы.

This article analyzes the main approaches to ensure the financial independence of administrative units, which is a prerequisite for reform in Ukraine territorial system. Financial support for administrative units is the basis of development, an instrument of balancing the interests of the center and regions, influences the population density, the ratio between urban and rural areas and migration, its cultural, political and economic orientation. Conceptual divergence of views on administrative reform in financial management are reduced to a struggle for the formation of a clear and fair equalization system and decentralization of the management of the transfer of functions to the level of government. A comparison of views researchers, existing legal acts and their projects that include new principles of optimization of material and financial basis of administrative units. Analyzed the

performance of individual European countries in the field of income and expenditures of local budgets, which can be the basis for further improvement of local communities. A key requirement of the Charter is the allocation of local government own sources of income and other resources which must meet the character defined responsibilities, without which there can be purposeful and qualitative solving local problems. Material and financial resources together with the legal framework form the basis of government and ensure the implementation of a wide range of socio-cultural and communal nature, aimed at meeting the needs of the population.

Keywords: administrative unit, administrative-territorial structure, budget, power, property, local government, taxes, territorial reform territorial structure finance.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування в складових частинах системи територіального устрою України - адміністративно-територіальних одиницях.

Проте від часу прийняття Конституції України та нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Фінансове забезпечення адміністративно-територіальних одиниць є основою їх розвитку, виступає інструментом збалансування інтересів центру і регіонів, впливає на формування густоти населення, співвідношення між міськими та сільськими населеними пунктами, а також міграцію населення, його культурні, політичні та економічні орієнтації.

У 2014 році прийнято нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основні положення якої потребують найшвидшої реалізації.

Серед наукових досліджень удосконалення територіального устрою та системи організації публічної влади в його складових частинах заслуговують на увагу роботи низки вітчизняних учених, зокрема таких, як: О. Батанов, М. Дністрянський, І. Коліушко, В.В. Корженко, В.С. Куйбіда, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, С.О. Сивоконь, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.А. Яцюк та інші. Разом з тим, невідповідне вимогам сучасності вивчення передумов здійснення територіальної реформи в Україні, зокрема формування фінансової самостійності територіальних громад, зумовлює потребу дослідження основних підходів до організації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Мета статті: висвітлити основні підходи щодо зміцнення фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць як передумови для подальшої реалізації в Україні територіальної реформи.

Концептуальні розбіжності поглядів на адміністративну реформу в управлінні фінансами зводяться до боротьби за формування зрозумілої й справедливої системи вирівнювання бюджетів та децентралізацію управління з передачею частини функцій на рівень самоврядування [1, 119].

Фінансово-бюджетні перешкоди є ключовими в процесі демократизації суспільства. Недостатність фінансово-бюджетної автономії місцевого самоврядування, фінансових ресурсів для виконання власних повноважень, що унеможлиблює реформування місцевого самоврядування, спричиняють відсутність змін у низових ланках управління. А невизначеність механізмів фінансування місцевого самоврядування, зокрема відсутність визначення джерел доходів, системи їхнього збирання, критеріїв виділення коштів і механізмів їхнього розподілу - до втрати ініціативи та споживацьких позицій [1, 34].

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менше 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менше 1 тис. осіб, а в 1129 громадах - менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [2].

Ключовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування є наділення місцевих органів влади власними джерелами доходів та інших ресурсів, обсяг яких повинен відповідати характеру визначених обов'язків, без чого не може бути цілеспрямованого і якісного розв'язання місцевих проблем. Матеріальні і фінансові ресурси в сукупності із законодавчою базою формують основу самоврядування й забезпечують реалізацію широкого кола заходів соціально-культурного та комунально-побутового характеру, скерованих на задоволення потреб населення [3].

До гарантій матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування належать:

визначення Конституцією України [4] матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (стаття 142); положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів (стаття 13);

закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (стаття 143 Конституції України), та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок виконання рішень органів державної виконавчої влади й попередньо не були забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (стаття 67 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [5]);

заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом (стаття 61 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");

обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів

місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (стаття 61 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");

право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, визначати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо (статті 68-70 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [6, 124].

Курс на євроінтеграцію має передбачати у сфері місцевого самоврядування подолання низки проблем у фінансовому забезпеченні територіальних громад, зокрема пов'язаних із таким:

невідповідністю між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання;

невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання й розподілу трансфертів;

необґрунтованими обмеженнями доступу до позикових капіталів;

суттєвим домінуванням трансфертів над власними фінансовими ресурсами;

обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування [7].

Дослідження питань матеріально-фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність формування економічної самостійності органів місцевого самоврядування та здійснення надзвичайно важливих змін за трьома основними напрямками. До них слід віднести:

розподіл податкових джерел, закріплених за органами влади різних рівнів на постійній і довгостроковій основі; завершення процесу формування комунальної власності та розподілу земель на комунальні і державні; реформування житлово-комунального господарства [8, 163].

Особливої уваги потребує розробка пристосованої до ринкових умов політики бюджетного регулювання та визначення принципів перерозподілу бюджетних коштів. А вже в одних регіонах є надлишок фінансових ресурсів, а в інших економічна інфраструктура не дає змоги збалансувати бюджет за рахунок податків [1, 119].

Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та їх належної податкової бази є серйозною проблемою для України. Більшість українських державотворців визнають, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України щорічно зменшується, у структурі місцевих бюджетів зростає частка видатків на заробітну плату, що сягає в середньому 86 %, відбувається занепад фінансування основних галузей соціально-культурної сфери [9, 8-10].

Сьогодні Україна має вищий порівняно з країнами ЄС показник залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, який щороку зростає. У 2007 р. частка таких трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 43,3 %, у 2012 – майже 54 %, у 2013 - 55-56 %. У більшості країн ЄС ця частка є набагато нижчою (наприклад, у Німеччині – 22 %, а у Швеції – 34), що означає значно вищий рівень фінансової автономії місцевого самоврядування в Європі. Водночас у Російській Федерації частка міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів за 2012 р. становила 61,8 %.

При цьому в Україні в середньому лише 46 % трансфертів, що спрямовувались урядом на рівень місцевих бюджетів упродовж 2005-2012 рр., становлять трансферти на загальні цілі (зокрема, дотація вирівнювання), кошти яких органи місцевого самоврядування можуть розподіляти та витратити на власний розсуд. У більшості ж країн ЄС така частка є значно вищою, для прикладу, у Німеччині вона дорівнює 95 %, у Швеції – 75 %, Великобританії – 64 %, Польщі – 62 %. У Росії цей показник майже аналогічний українському – 46,6 %. Тобто в Україні переважну частину міжбюджетних трансфертів становлять ті, які мають цільове призначення (субвенції), і їхні кошти органи місцевого самоврядування просто технічно перераховують кінцевим одержувачам і не можуть перерозподіляти на власний самоврядний розсуд [7].

Створення ефективної системи міжбюджетних відносин повинно передбачати не лише вирівнювання доходів місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу коштів від економічно спроможних територій до депресивних, а, передусім, давати змогу збільшувати економічний потенціал цих депресивних територій, стимулювати процеси економічного зростання [8, 164].

З.І. Перощук зазначає, що серйозною перешкодою в напрямі поглиблення фіскальної децентралізації, посилення самостійності місцевих бюджетів стала існуюча система адміністративно-територіального поділу, недоліки якої не дозволяють провести повноцінну бюджетну реформу, що б гарантувала фінансову самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування [10, 83-85]. Очевидно, що реформа адміністративно-територіального устрою, а також муніципальна й бюджетна реформи є нерозривними, взаємообумовлюють і взаємодоповнюють одна одну й потребують якнайшвидшого впровадження в життя.

Особливо гостро проблема доходної бази місцевих бюджетів постає в сільських населених пунктах. Бюджетів сіл, селищ практично не існує. Реально є кошториси витрат, які формуються на рівні району, виходячи зі встановлених обласною радою нормативів. Територіальні громади сіл, селищ і районних містечок не мають дієвих механізмів захисту власних інтересів. Складна ситуація й в адміністративно-територіальних одиницях, що об'єднують декілька населених пунктів, оскільки тут при середньому нормативі бюджетної забезпеченості жителі різних поселень мають неоднакові можливості щодо задоволення своїх потреб (наприклад, доступу до навчального чи медичного закладу, спільного для двох-трьох сіл). На території таких адміністративно-територіальних одиниць частина населення змушена або взагалі відмовитись від послуг, або нести додаткові витрати, щоб одержати ті ж послуги, які інша частина одержує за місцем проживання. Щоб подолати цю нерівність, І.В. Прокопа пропонує передбачити можливість урахування в нормативах бюджетної забезпеченості витрат, пов'язаних з одержанням жителями сільських поселень найнеобхідніших послуг не за місцем проживання. Доцільно також надати право жителям тих сіл, де немає окремих закладів соціального призначення, вимагати виділення з місцевих бюджетів належної їм частки коштів на організацію обслуговування за місцем проживання [11, 78].

Порівнюючи бюджетну забезпеченість територіальних громад у країнах ЄС та Україні, варто зазначити такі дані. В Україні на одного жителя за рік витрачається з місцевих бюджетів у середньому 3471,5 грн. (найвищий показник

у Києві – 4095,7 грн., найнижчий у Луганській області – 2890,5 грн.), а в країнах так званої “нової” Європи цей показник становить 11901,68 грн., а “старої” Європи ще вищий – 52258,0 грн. Таким чином, у країнах ЄС із муніципального бюджету на одного жителя витрачається коштів у 13 разів більше, ніж із бюджетів українських міст, селищ, сіл. Навіть у країнах “нової” Європи цей показник майже вчетверо вищий за український. Для об'єктивності слід зауважити, що в Російській Федерації цей показник за 2010 р. перевищує український і дорівнює 453,6 євро, або 4808,6 грн. на одного жителя громади, а з урахуванням ресурсів бюджетів суб'єктів федерації – 1151,5 євро, або 12205,9 грн. [7].

При цьому частка видатків українських місцевих бюджетів, що спрямовується на виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо), залишається більш як утричі меншою, ніж у країнах ЄС. Необхідно звернути увагу на те, що в Російській Федерації цей показник наближається до загальноєвропейського й у 2010 р. становив 40,1 % (зокрема на ЖКГ – 18,3 %, на управління – 8,9 %) [7].

Удосконалення міжбюджетних відносин певною мірою повинно враховувати:

розробку науково обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості з обліком економічних, демографічних, екологічних, природних особливостей території;

створення єдиного підходу чи розробку національних стандартів щодо фінансування соціальних послуг, забезпечивши при цьому делеговані місцевим органам влади повноваження на рівні, необхідному не тільки для виплати заробітної плати;

перегляд джерел надходжень до місцевих бюджетів; удосконалення, у зв'язку з викладеним, низки положень Бюджетного Кодексу, Законів “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування” тощо [8, 165].

Визначаючи бюджет як політичний документ, а його формування - як циклічний процес, необхідно усвідомлювати, що кожний платник податку має право брати участь у виборі напрямків використання коштів та ознайомитись із самим документом. Проте в Україні немає жодного міста, де бюджет був би загальнодоступним і викладеним у зрозумілій формі.

Формування власної бюджетної політики, на думку І. Федів, буде вирішальним етапом реформування бюджетної системи. Важливо, щоб це реформування відбувалося синхронно, при тісній співпраці депутатських комісій з виконавчими органами [1, 128-129].

Одним зі шляхів вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів є проведення адекватної податкової політики з установлення економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення податкової реформи.

Особливе місце в зміцненні фінансової основи органів місцевого самоврядування однозначно належить місцевим податкам і зборам. Успереч світовій практиці, де такі податки і збори виступають фінансовою основою

місцевого самоврядування, в Україні вони не виконують своїх функцій і мають ряд особливостей: не враховують реальних доходів громадян, їм не властива прогресія, а основними платниками є фізичні особи. Як правило, у питанні встановлення місцевих податків і зборів діє принцип податкової ініціативи органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством. Законодавча обмеженість кількості та ставок місцевих податків і зборів робить майже неможливим збільшення цього джерела доходів місцевих бюджетів.

Необхідність вирішення проблем формування доходної бази органів місцевого самоврядування спонукає передбачати створення умов для самостійного вибору ними джерел фінансування (місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від власної господарської діяльності, позики, цінні папери тощо), які були б законодавчо затверджені, тобто створення умов, за яких основна частина доходів була б власними доходами територіальної одиниці.

На думку В.В. Корженка, перелік податків, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, доцільно складати з тих обсягів надходження, які залежать від результатів діяльності конкретної території, та (враховуючи, що основну частину витрат місцевих бюджетів складають витрати на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення) тих, які здатні формувати їхню стабільну дохідну базу. Виходячи з цього, автор пропонує до місцевих бюджетів повністю передати: податок на доходи фізичних осіб; плату за землю; податок на нерухоме майно [8, 164]. Також ж погляду дотримується І. Федів, який зазначає, що разом з переглядом бюджетного законодавства слід розпочати експериментальний перехід на нову модель міжбюджетних відносин, закріпивши за бюджетами базового рівня частку податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, податок на нерухомість [1, 129].

Головним напрямом удосконалення механізму формування доходів органів місцевого самоврядування, що впливає з фундаментальної концепції фіскального федералізму й принципу субсидіарності, що визнані Європейською спільнотою, є досягнення зваженого балансу бюджетно-податкових повноважень між різними рівнями влади. Тому реформувати законодавство слід так, щоб представницький орган, який приймає рішення про видатки, одночасно ніс відповідальність за фінансування, отримане від споживачів суспільних послуг.

Концепція реформування місцевого самоврядування закріпила низку принципів формування фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць, серед яких:

визначення фінансовою основою місцевого самоврядування податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;

надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи

місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть установлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх зі способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності, тощо [2].

Окремі із цих принципів вже набули практичного змісту. Уряд А. Яценюка 2014 року започаткував перші кроки до фіскальної децентралізації в Україні. Місцевими податками та зборами, відповідно до статті 10 Податкового кодексу України, стали: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [12]. У 2015 році органи місцевого самоврядування отримали можливість самостійно формувати свої бюджети та розподіляти їх.

Разом з тим, важливо не лише утверджувати незалежність місцевого самоврядування, а й шукати нові ресурси для дохідної бази місцевих бюджетів, щоб суттєво поповнювали її. У питанні забезпечення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування важливого значення набувають комунальна власність, природні ресурси, земля. У цьому напрямі адміністративно-правового регулювання територіального устрою існують значні проблеми [13].

Для забезпечення фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць, слід визначити матеріальною основою місцевого самоврядування майно, зокрема землю, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єкти спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належну базу оподаткування. Крім того, варто надати територіальним громадам можливість запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо).

Таким чином, забезпечення фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць може бути реалізоване на основі підвищення податкового потенціалу органів місцевого самоврядування, знаходження нових джерел надходжень до фондів місцевих бюджетів, закріплення за громадою меж визначеної цілісної території із включенням до неї земель, лісів, водних об'єктів незалежно від форм власності; залучення територіальних громад до управління місцевими ресурсами. Фінансово-матеріальна незалежність територіальних громад, особливо первинного рівня, є одним із найважливіших напрямів майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Література

1. Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування: монографія / І. Федів. - К.: Українська Академія державного управління при

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. Одінцева, 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

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,