

*В. М. Михайлов,
магістр державного управління, аспірант,
Національна академія державного управління при Президентові України*

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І ПРИНЦИПИ

У роботі розглянуто взаємовідносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, сформульовано теоретичні основи і принципи їх співпраці з цих питань.

The relationships between authorities and local governing bodies in the sphere of emergencies prevention and elimination are considered, and theoretical bases and principles of their cooperation on these issues are formulated in the work.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, взаємодія, принципи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Key words: emergency, cooperation, principles, authorities, local governing bodies, local community.

ВСТУП

Під час здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування функцій у сфері запобігання та ліквідації НС відбувається їх неодмінна взаємодія. Виняткове значення у здійсненні взаємодії між ними виконують принципи, що дозволяють забезпечити нормалізацію взаємовідносини. Пізнання принципів взаємодії цих органів влади у досліджуваній сфері діяльності дає можливість зрозуміти її сутність та ґрунтовні положення, що впливають на практичну реалізацію конкретних норм, які базуються на цих положеннях [1, с. 3].

Принципи взаємодії виникають, насамперед, із соціальної природи такої взаємодії, а також з характеру відносин, що створюються між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Автори, які торкаються тематики взаємодії органів влади, слідує шляхом перерахування вже зафіксованих в законодавстві загальних правових принципів, принципів організації місцевого самоврядування та державного управління. Значний внесок у їх дослідження зробили В. Куйбіда [4, 5], О. Оболенський [9], П. Репешко [1], І. Космина [10] та інші.

Робляться спроби формулювання принципів взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що стосуються співпраці щодо захисту громадян від аварій і катастроф. Однак, в цілому, проблеми принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій досліджені недостатньо.

Міркування привели нас до необхідності формування та проведення класифікації принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері. Незважаючи на оприлюднені на нинішній

час досліджень з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в них не визначалось поняття "взаємодії у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій".

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є узагальнення наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених співпраці органів державного управління з місцевим самоврядуванням щодо протидії надзвичайним ситуаціям, виділення та систематизування принципів взаємодії у сфері запобігання та їх ліквідації, визначення понятійно-категорійного апарату щодо такої взаємодіяльності.

Досягнення зазначеної мети забезпечується реалізацією наступних завдань: формування та проведення розподілу принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування за певними ознаками, властивостями, які виходять із основ державно-управлінської діяльності, організаційно-функціональних засад функціонування органів місцевого самоврядування та ЦЗ населення і територій від НС; визначення поняття "взаємодії у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій" з урахуванням існуючих на нинішній час досліджень щодо взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Щоб зрозуміти, за якими принципами державна влада може взаємодіяти з органами місцевого самоврядування під час реалізації заходів у сфері запобігання та ліквідації НС, необхідно вивчити категорію "взаємодія" у її загальному і конкретному прояві, що дає змогу зрозуміти властивості, структуру та закони її дійсності.

У філософському словнику термін "взаємодія" розкривається як категорія, що відображає особливий тип відносин між об'єктами, за яких кожен з об'єктів діє (впливає) на інші, викликаючи в них зміни, й водночас сам зазнає дій (впливу) з боку інших об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану [2, с. 77]. В тлумачному словнику С.І. Ожегова взаємодія визначається як взаємозв'язок двох явищ, їх зумовленість один одним, погодженість дій, а також як взаємна підтримка [3].

У теоретичних положеннях з управління взаємодія характеризується як категорія, яка є визначальною для всього процесу управління, і як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Державне управління включає в себе не лише керуючий вплив, а й організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням, що забезпечує цілеспрямоване і ефективне функціонування органів місцевого самоврядування [5].

Більшість вчених під взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування розуміють як спільну узгоджену діяльність, спрямовану на досягнення спільної мети, здійснюваної в певних формах відповідно до законодавчих актів України. В рамках взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування складається система відносин, що регулюються нормами конституційного та права місцевого самоврядування [8].

Як доводять науковці, взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування має декілька засад: єдине джерело владних повноважень — народ, що дає підстави деяким з них стверджувати про їх "соціально-політичну єдність" [9, с. 46]; визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування — питань місцевого значення [10, с. 33]; системі місцевого самоврядування не можна розглядати "автономно" від системи виконавчої влади [11, с. 10].

На наш погляд, здійснюючи взаємодію, суб'єкти системи управління у сфері запобігання та ліквідації НС пов'язані між собою організаційними управлінськими зв'язками, серед яких оперативне управління, нагляд, контроль та координація.

Незважаючи на те, що потреба взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування випливає з Конституції України, а термін "взаємодія" отримує все більше поширення в законодавстві, поняття взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації НС належить до нормативно невизначених.

Аналіз особливостей взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування дозволяє нам зробити наступне визначення взаємодії у досліджуваній сфері — це система узгоджених і взаємопов'язаних за метою, часом, місцем та ресурсами організаційно-управлінських, соціально-економічних і правових відносин, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у прямому або не у прямому вирішенні питань цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, породжують права і обов'язки учасників цих відносин.

У словнику-довіднику "Державне управління та державна служба" принципи трактуються як "основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних і соціальних процесів" [13, с. 302].

При заснуванні системи принципів у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, перш за все, слід зважати на те, що вони мають стати однозначними критеріями щодо вибору шляхів досягнення цілей цієї політики [14]. Головна стратегічна мета взаємодії органів влади у сфері запобігання та ліквідації НС може бути визначена як досяг-

нення високого рівня захищеності населення і територій від небезпечних проявів техногенного середовища та природи.

На думку автора, взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та органами державної влади у досліджуваній сфері виходять із сукупності наступних вимог, що характеризують: основи державно-управлінської діяльності; організаційно-функціональні засади діяльності органів місцевого самоврядування, що виходять із Конституції України і Європейської хартії місцевого самоврядування; підгрунтя ЦЗ населення і територій від НС.

Мельник А.Ф. та Оболенський О.Ю. характеризують принципи державного управління як закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтуються його організація та здійснення і які можуть бути сформульовані в певні правила [15, с. 37].

Схарактеризуємо взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що ґрунтується на основі принципів загального порядку, які складають основу взаємодії не лише органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й інших суспільних відносин та спеціальних принципів, які характеризують особливості відносин, що виникають під час взаємодії з метою захисту населення і територій від НС.

Важливу роль для взаємодії органів публічної влади відіграє загальний правовий принцип верховенства Конституції (частина друга статті 8 Основного Закону), який виступає втіленням правової держави. В сукупності з "імперативом" принципу законності органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи та громадяни під час взаємодії зобов'язані дотримуватись Конституції, виданих відповідно до неї законів. Конституція закріплює конституційно-правову основу взаємодії.

Будь-яка взаємодія повинна будуватися при дотриманні принципу законності. Це означає, що органи влади в цій сфері та їх посадові особи у процесі здійснення своєї діяльності керуються вимогами законів, що визначають їхні повноваження, порядок прийняття відповідних управлінських рішень, надання адміністративних послуг.

Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюється також такими фундаментальними юридичними принципами, як народовладдя та децентралізація. Дані принципи лежать в основі формування, організації та функціонування механізму держави.

Принцип субсидіарності вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижньому рівні, а верхні ланки управління втручались у будь-які дії тільки у тому разі, якщо ці ідеї будуть ефективнішими за відповідні дії нижніх ланок. За допомогою принципу субсидіарності відбувається формування компетенції кожного рівня влади, розподіл між ними повноважень, відповідності й гарантії їхньої діяльності.

У правовій демократичній державі відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до такого міжгалузевого принципу, як принцип гласності, що полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи.

Заходи, що проводяться у сфері запобігання та ліквідації НС, також покликані сприяти розвитку доступності інформації щодо діяльності державних і самоврядних органів. Певна роль у цьому відводиться закріпленню необхідності дотримання принципу гласності при такій взаємодії.

Визначальне місце серед загальних принципів займає принцип самостійності місцевого самоврядування. Зміст цього принципу розкривається і конкретизуються в самостійності прийняття територіальною громадою рішення щодо питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлен-

ням місцевих податків і зборів, а також вирішують інші питання місцевого значення.

Розгляд спеціальних принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування розпочнемо з формулювання тих, які виникають з природи взаємовідносин.

Перш за все, це принцип цілеспрямованості взаємодії. При цілепокладанні, перш за все, слід брати до уваги ту сферу, яка потребує докладання діяльності відповідних органів влади. Напрями і конкретні форми взаємодії повинні обиратися з урахуванням характеристики питання, що вимагає розв'язання.

З принципом цілеспрямованості логічно пов'язаний принцип організуючої спрямованості взаємодії. Відносини, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, певною мірою мають риси управлінських відносин. Ігнорування законів управління, яким необхідно слідувати при взаємодії органів публічного управління, неминуче призводить до зниження результативності такої взаємодії.

Принцип рівноправності органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні досліджуваних питань дозволяє мінімізувати розбіжності у визначенні обсягу їх повноважень.

Ключем до побудови ефективного механізму взаємодії служить принцип єдності соціально-економічних цілей органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Єдність цілей повинна спрямовувати діяльність усіх ланок державного управління, направлених на мінімізацію НС і їх наслідків.

Ще одним важливим початком у налагодженні взаємодії є принцип дотримання балансу інтересів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Гарантії дотримання балансу інтересів самоврядних і державних органів містять закони.

Принцип поєднання державного управління із самоврядним управлінням в рамках компетенції. Значення цього принципу важко переоцінити, його прояв дуже багатогранний і, разом з тим, практика зіштовхується з проблемами його неухильної реалізації.

Принцип ефективності управління в надзвичайних ситуаціях варто розділити за головними факторами управління: механізми, процесу та системи управління.

Принцип єдиноначальності і колегіальності має своєрідний прояв у відносинах між органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Він полягає в зосередженні функцій і повноважень в руках однієї особи і одночасному прийнятті узгодженого з іншими суб'єктами рішення при вирішенні питань сфери запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Принцип системності у взаємодія органів місцевого самоврядування і органів державної влади у сфері запобігання і ліквідації НС означає, що взаємодія здійснюється послідовно та комплексно.

Принцип плановості. Значення принципу полягає у встановленні основних напрямів розвитку взаємодії в перспективі.

Пріоритет безпеки життя і здоров'я людей означає, що людське життя має найвищу цінність, що і визначає наявність даного принципу.

Принцип консолідування і координуваності дій визначає, що управління в НС забезпечується єдністю зусиль всіх рівнів влади і всіх елементів суспільства.

Принцип територіально-функціональної організації управління у сфері запобігання і ліквідації НС застосовується у формуванні організаційних структур управління.

Принцип професійності. Діяльність у сфері запобігання і ліквідації НС засновано на наукових підходах, освіті, професійній підготовці, досвіду, етичних нормах громадсь-

кого середовища і безперервного вдосконалення цих складових.

ВИСНОВКИ

Під зазначеними принципами взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації НС слід розуміти систему відправних положень, які віддзеркалюють сутність їх спільної діяльності щодо захисту населення від техногенних і природних негативних проявів.

Зазначимо, що взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування не може обмежуватися тільки цими принципами. Аналіз літератури і нормативної бази дозволяє виділити ще ряд принципів, на основі яких ґрунтується взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації, однак це питання наступних досліджень автора.

Характеризувавши основні властивості нами сформульовано визначення поняття взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням існуючих на нинішній час досліджень з питань їх співпраці: це система узгоджених і взаємопов'язаних за метою, часом, місцем та ресурсами організаційно-управлінських, соціально-економічних і правових відносини, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у прямому або у непрямому вирішенні питань цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, породжують права і обов'язки учасників цих відносин.

Література:

1. Репешко П.І. Реалізація спеціальних принципів державного управління в організації судово-експертної діяльності. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/1/23.pdf>.
2. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В.І. Шинкарук. — К.: Абрис, 2002. — 992 с.
3. Ожегов С.І. Словник російської мови / За ред. Н.Ю. Шведьевой. — М.: Російська мова, 1993. — С.791.
4. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
5. Куйбіда В., Фрис Р. Механізм взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування України // Регіональна економіка. — 2003. — № 1. — С. 91—94.
6. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. — М., 1996. — 210 с.
7. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. — М.: Форум — Инфра-М, 1998. — 160 с.
8. Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. — М., 1993. — 296 с.
9. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
10. Космина И.А. Органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: взаимодействие в городе федерального значения: монография / И.А. Космина. — СПб.: Изд-во СЗАГС, 2011. — 144 с.
11. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
12. Барабашев Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. — М.: Изд-во МГУ, 1996. — С. 103, 105.

Стаття надійшла до редакції 29.05.2012 р.