



10. Адміністративна діяльність : навч. посіб. / [В. В. Новиков, М. В. Ковалів, В. П. Столбовий та ін.]; за ред. О. І. Остапенка. – Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2002. – 252 с.

11. Рябцев Л. М. Административная деятельность органов внутренних дел / Л. М. Рябцев, О. І. Гракович. – Минск : Акад. МВД Республики Беларусь, 1999. – 346 с.

12. Короткий тлумачний словник української мови / Уклад.: Д. Г. Гринчишин, Л. П. Гумацька, В. Л. Карпова та ін.; Відп. ред. Я. Л. Гулицька. – К.: Рад. школа, 1978. – 296 с.; Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М., 1986. – 797 с.; Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.

13. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Бозанова та ін.; За ред. В. Г. Гончаренка. – 2-ге вид., стереотип. – К.: Либідь, 2004. – 320 с.

14. Polizeirecht / Christoph Gusy. – 6, neubearb. Aufl. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2006. – 312 s.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Ирина ДРОБУШ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права

Национального университета водного хозяйства и природоиспользования

Summary

The article is devoted to issues of implementation of the concept of sustainable development, which aims to create conditions under which everyone would have the opportunity to meet a variety of needs and implement the right to an adequate standard of living. The ways to enhance the functioning of the Institute of Local Self-Government in Ukraine in the context of sustainable development. Author focuses on issues of sustainable development are directly related to the process of development of local communities, the proper implementation of social rights of the inhabitants of the territory. Implementation of the principles of sustainable development requires improved governance at the local level and the development of partnerships to improve social, economic and environmental aspects of community life.

Key words: concept of sustainable development, local community, local government, social rights, municipal reform.

Аннотация

Статья посвящена освещению вопросов воплощения в жизнь концепции устойчивого развития, цель которой заключается в создании условий, при которых каждый человек имел бы возможность удовлетворять разнообразные потребности и реализовать право на достаточный жизненный уровень. Проанализированы пути повышения эффективности функционирования института местного самоуправления в Украине в контексте концепции устойчивого развития. Автор акцентирует внимание на вопросах устойчивого развития, которые напрямую связаны с процессом развития территориальных общин, надлежащей реализацией социальных прав жителей соответствующей территории. Внедрение принципов устойчивого развития предусматривает повышение эффективности управления на местном уровне и развитие партнерства с целью улучшения социальных, экономических и экологических аспектов жизни общин.

Ключевые слова: концепция устойчивого развития, территориальная община, местное самоуправление, социальные права человека, муниципальная реформа.

Постановка проблемы. Концепция устойчивого развития Украины является первым шагом на пути включения нашей страны в процесс формирования стратегии развития на нынешний век, основные цели которой сформулированы в целом ряде международных документов и программ, разработанных под эгидой ООН, и касаются широкого спектра проблем, охватывающих экономические, социальные и экологические сферы деятельности.

Экономическое и социальное развитие и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми и взаимодополняющими компонентами устойчивого развития. Экономический рост является необходимым условием экономического и социального развития всех стран. Однако экономический

рост может способствовать устойчивому развитию только в том случае, если обеспечено полномасштабное использование его благ, и поэтому должно происходить с учетом принципов равенства, справедливости, а также социальных и экологических факторов.

Основным стратегическим неисчерпаемым источником развития человечества на современном этапе определяется сам человек с его интеллектуальным и творческим потенциалом. Соответственно, почти два десятилетия под эгидой ООН действует Программа развития, в ходе которой осуществляются наблюдения за состоянием развития человека как главного ресурса развития по 175 странам мира. В исследованиях ООН именно устойчивое развитие человека является стержневым понятием устойчивого развития.



Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы. В настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по механизму участия института местного самоуправления в реализации концепции устойчивого развития на местном уровне.

Состояние исследования. В Украине делались попытки решить существующие проблемы экономики, здравоохранения, образования, сохранения окружающей среды, что отражено рядом законов, программ и нормативных актов. Однако отсутствие стратегии развития и узко-отраслевые подходы не позволили сконцентрировать усилия и задействовать даже имеющиеся ресурсы и механизмы для решения существующих проблем (например, преодоление бедности).

Совершенно очевидно, что без изменения парадигмы развития украинского общества в целом существующие угрожающие тенденции сломать не удастся.

Новой парадигмой развития украинского общества, которое является согласованной с большинством стран мира, рассматривается парадигма устойчивого развития, которую целесообразно понимать не только в контексте изменения отношений человека и природы для расширения возможностей экономического роста, а как скоординированную глобальную стратегию выживания человечества, ориентированную на сохранение и восстановление природных сообществ в масштабах, необходимых для возвращения в пределы хозяйственной емкости биосферы.

Распространенное сегодня определение понятия «устойчивого развития» было предложено в отчете комиссии Брундтланд (Brundtland) «Наше общее будущее». Согласно ему, постоянным является такое развитие, «которое удовлетворяет потребности настоящего и не препятствует возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Он предусматривает обеспечение высокого уровня жизни для нынешнего и последующих поколений. Общепринятым считается утверждение о том, что Концепция устойчивого развития охватывает, как минимум, две важные идеи: во-первых, развитие предполагает

решение экономических, социальных и экологических проблем. Развитие будет устойчивым только тогда, когда будет достигнуто равновесие между различными факторами, обуславливающими уровень жизни. Во-вторых, нынешнее поколение обязано перед будущими поколениями оставить достаточные запасы социальных, природных и экономических ресурсов для того, чтобы они могли обеспечить себе уровень благосостояния не ниже, чем то, что мы имеем сейчас.

Эта концепция ставит фундаментальную задачу совместить динамичное экономическое развитие с предоставлением равных возможностей каждому члену общества за счет повышения эффективности использования различных ресурсов.

Стратегия устойчивого развития – это отказ от догоняющей модели развития, ориентированной на количественные экономические показатели, это возможность преодоления отставания от развитых стран мира и обеспечения качества жизни своего народа, аналогичного качеству жизни в странах-лидерах по уровню развития человеческого потенциала, с опорой на внутренние ресурсы.

В центре концепции устойчивого развития стоит человек, поскольку он сам с его потребностями является целью общественной деятельности, и он же является основным фактором достижения цели. Человек (как ресурс развития), с одной стороны, является биологическим существом, с другой – носителем интеллекта, создателем и потребителем информации (в широком смысле), которая как раз и является неисчерпаемым ресурсом развития. Поэтому чрезвычайно важное значение в обществе, которое развивается на принципах устойчивого развития, приобретают социальные права.

Человек как особый вид ресурсов не только обладает интеллектом, но и способен делать выбор. Чем больше возможностей выбора, тем больший уровень свободы царит в обществе.

Мировая практика показывает, что местные общины могут внести существенный вклад в решение проблем бедности, становление «общинной экономики» и развитие местного социально ориентированного малого предпринимательства. Сегодня большинством

стран используется подход, основанный на понимании необходимости реформ в сфере социальной защиты и социальных услуг. В условиях ограниченных ресурсов и растущих потребностей, без внедрения механизмов самопомощи и самоорганизации, на уровне общин снизить социальное напряжение не удастся. Поэтому социальные программы внедряются на национальном и местном уровнях [1, с. 160].

Именно поэтому **целью и задачей статьи** является освещение некоторых вопросов устойчивого развития, которые напрямую связаны с процессом развития территориальных общин, надлежащей реализацией социальных прав жителей соответствующей территории, а значит, – и повышением эффективности управления на местном уровне и развитием партнерства с целью улучшения социальных, экономических и экологических аспектов жизни общин.

Изложение основного материала. В главе 28 «Повестки дня на 21 век» отмечается: «Многие проблемы и решения, приводимые в «Повестке дня...» возникают как результат деятельности на местах. В связи с этим участие и сотрудничество местных органов власти будет определяющим фактором для достижения выполнения целей Повестки дня... Как наиболее приближенный к гражданам уровень власти, местная администрация несет ответственность за образование и привлечение граждан к поддержке устойчивого развития» [2].

Именно местное самоуправление, как отмечает профессор А.В. Батанов, оптимально фиксирует в себе как элементарные проблемы человеческой жизнедеятельности, так и политические, экономические, духовно-нравственные ценности и социальные достижения человечества в какой-либо области общественного развития. В силу этого относительно небольшие территориальные размеры территориальных общин, локальность деятельности их органов, в основном непосредственный характер взаимоотношений жителей между собой и с органами местного самоуправления, естественный характер проблем жизнедеятельности – все это в целом предопределяет особую муниципальную социальность. В связи с этим единственным путем осуществления человеком публичной



деятельности в рамках какого-либо сообщества (по обязательности нормативного регулирования такого поведения) является реализация имеющихся у нее прав и свобод. По совокупности субъективных прав и свобод можно рассмотреть весь спектр отношений, возникающих в процессе совместной деятельности людей [3, с. 72].

Именно на местном уровне, посредством института местного самоуправления, происходит гармонизация прав и свобод человека и гражданина с интересами общества и государства в целом.

Внедрение принципов устойчивого развития предусматривает повышение эффективности управления на местном уровне и развитие партнерства с целью улучшения социальных, экономических и экологических аспектов жизни общин. Именно муниципалитеты ежедневно решают проблемы своих жителей, реагируя на обращения, жалобы, ожидания и потребности населения. Подавляющее большинство таких проблем имеет локальный социальный характер, что полностью соответствует самой природе местного самоуправления. Ведь органы местного самоуправления наиболее тесно связаны с населением, несут ответственность за решение практически всех проблем соответствующей территории: жилищного и коммунального хозяйства, развития сферы услуг и т.д.

В развитых странах местные общины становятся тем социальным пространством, где все более активно проявляют свои преимущества формы и методы общественных инициатив. В главе 28 «Повестки дня на XXI век» указывается: «Каждая местная администрация должна устанавливать диалог с гражданами, местными организациями и частными предприятиями и принимать местную программу «Повестка дня на XXI век». Из-за проведения консультаций и поиска консенсуса местные администрации должны привлекать граждан и общественные организации, коммерческие и промышленные предприятия как источники информации, необходимые для разработки оптимальной политики устойчивого развития».

Считаем, что вопросы устойчивого развития напрямую связаны с процессом развития территориальной

общины. Под развитием территориальной общины необходимо понимать деятельность членов территориальных общин, направленную на изменение тех аспектов их жизни, которые они считают важными и необходимыми, то есть на решение вопросов местного значения, подавляющее большинство которых и является результатом реализации социальных прав жителей соответствующей территории.

Таким образом, территориальные общины имеют доступ к управлению и стратегическому планированию социального развития соответствующей территории. С целью противостояния решению органов государственной власти и отстаиванием собственных, общих интересов территориальные общины создают союзы или ассоциации общин. В муниципальной практике на этот счет существуют различные подходы, а именно: 1) когда общины организованы в определенные общественные организации; 2) когда избираются представители от муниципалитета или села; 3) когда избираются представители от муниципалитета или деревни и от округа или региона .

Союзы общин объединяются с различными фондами развития и внедряют механизмы направления ресурсов прямо в общины. Это дает возможность общинам решать социальные проблемы и является дополнительным инструментом обеспечения прозрачности, эффективности и подотчетности местного самоуправления [4 , с. 3].

В Украине максимальное привлечение населения к принятию управленческих решений, содействие развитию форм демократии участия на местах возможно путем создания и деятельности органов самоорганизации населения, предоставления общему собранию граждан по месту жительства, по закону, широкого права общественного контроля за властью. Создание при органах местного самоуправления совещательных органов для проведения консультаций с общественностью.

Негосударственные общественные организации, органы самоорганизации населения, представительские органы местного самоуправления должны стать партнерами в процессе обеспечения социальных прав человека и гражданина на местном и региональном уровнях.

Члены территориальных общин недостаточно осведомлены относительно содержания своих социальных прав, механизма их реализации, что, в свою очередь, требует введения новых эффективных социальных технологий привлечения территориальных общин к разработке, обсуждению и выполнению решений соответствующих органов местного самоуправления. Должен быть обеспечен доступ к какой-либо информации по какому-либо вопросу, который рассматривается местным самоуправлением, а органы местного самоуправления должны при принятии решений учитывать мнение территориальной громады, исходить исключительно из общего блага для всей общины. В этом должны помочь новые информационные технологии, осуществления мониторинга и т.д.

Национальный опыт свидетельствует, что если община не участвует в обсуждении решения, она менее настроена на его выполнение, часто действует в противоположном направлении как активно, путем акций протеста, так и пассивно, оставаясь в стороне от решения социальных проблем. Нередки случаи, когда органы местного самоуправления принимают решения без участия общины не в ее пользу, а из других соображений, преследуя собственную выгоду отдельных представителей муниципальных органов.

Одной из главных целей реализации концепции устойчивого развития является создание условий, при которых каждый человек имел бы возможность удовлетворять разнообразные потребности и реализовать право на достаточный жизненный уровень. Достичь желаемого результата можно путем разработки, принятия и исполнения муниципальных программ устойчивого развития. По определению Международного совета по местным экологическим инициативам, муниципальная программа устойчивого развития – это план действий, направленных на обеспечение устойчивого развития на муниципальном уровне, согласованный органами местной власти с местными жителями и другими заинтересованными сторонами.

Реализация Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине тоже имеет целью укрепить



нормативно-правовую, территориальную, организационную, материально-финансовую основу функционирования местного самоуправления, и тем самым стимулировать развитие Украины как демократического, децентрализованного государства.

Ведь как отметил Президент Украины В.Ф. Янукович, речь идет прежде всего об «обеспечении вездесущности местного самоуправления, формировании и деятельности территориальных общин и их органов, главной задачей которых должно быть улучшение условий жизни людей, оперативное и качественное предоставление им публичных услуг, улучшение условий устойчивого развития территорий».

При этом Глава государства отметил, что нынешняя система местного самоуправления на местах неэффективна и существенно сдерживает развитие нашей страны. Все мы должны осознать, что в Украине появился исторический шанс – сделать важный шаг в государственном строительстве, но, если ничего не делать, изменений не будет. Лучше нам всем объединяться сегодня для решения существующих проблем, поскольку завтра их решать будет гораздо сложнее.

Реформа, заложенная в Концепции, – не самоцель, а ответ на потребность общества. Реформа местного самоуправления должна войти в органичный симбиоз с процессом совершенствования системы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства как неотъемлемая составляющая модернизации Украины.

Альтернативы реформе нет, это исторический путь, которым должна пройти Украина как демократическое европейское государство. Реформа местного самоуправления – это экзамен на зрелость для власти и общества [5].

Крайне актуальным является создание целостной стратегии реформирования местного самоуправления, которая будет иметь целью оптимизацию территориальной основы местного самоуправления, связанную с упорядочением системы административно-территориального устройства; формирование высококвалифицированного корпуса должностных и выборных лиц местного самоуправления; разграничение полномочий между органами местного самоуправления и органами исполни-

тельной власти на основе определенных критериев и принципов; усиление институциональной способности органов местного самоуправления в осуществлении ими своих полномочий; укрепление материально-финансовой основы; совершенствование качества муниципальных услуг территориальным общинам.

Выводы. Поэтому правильный выбор стратегии развития государства и общества невозможен без понимания и учета тенденций мирового развития, важнейшими из которых являются децентрализация управления, укрепление муниципальной власти и усиление ответственности в механизме гарантирования прав и свобод человека и гражданина.

С этой точки зрения, важным является осознание проблемных вопросов, которые существенно сдерживают развитие местного самоуправления.

Прежде всего, мы должны изменить нерациональную систему подчинения и компетенций, непрозрачную схему делегированных и собственных полномочий органов местного самоуправления; решить устаревшие проблемы местных бюджетов, проблемы измельчания административно-территориальных единиц, которые снижают уровень предоставления публичных услуг и вызывают недофинансирование и дотационность территориальных общин и регионов; недостаточно прозрачную систему межбюджетных отношений на фоне сложной финансовой ситуации в стране.

Проблемным вопросом является отсутствие надлежащей институциональной базы местного самоуправления на региональном уровне. Как следствие, органы местной власти оказываются несостоятельными эффективно предоставлять гражданам Украины социальные услуги.

Выводы. Таким образом, стратегической целью для Украины в XXI веке должно стать построение устойчивого общества, главным приоритетом которого является развитие человека, невозможное без реализации всего комплекса его прав и свобод, а главным средством обеспечения – рост экономики на постоянных началах и эффективное функционирование как системы органов государственной власти, так и системы местного самоуправления.

Реализация концепции устойчивого развития в Украине на местном и региональном уровнях невозможна без учета интересов и потребностей человека в условиях действенного института местного самоуправления и эффективной социальной политики государства, которая должна быть построена на принципах рациональности, социальной справедливости и социальной безопасности.

Список использованной литературы:

1. Серета В.І. Соціальна мобілізація для збалансованого місцевого розвитку // Сталій розвиток суспільства: навч. посіб./ Садовенко А.П., Серета В.І., Масловська Л.Ц. – К., 2009. – 240 с.
2. Програма дій «Порядок денний на XXI століття» / Переклад з англійської: ВГО «Україна. Порядок денний на XXI століття». – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.
3. Батанов О.В. Місцеве самоврядування та права людини в Україні // Світогляд. – № 6, 2010. – С. 72-77.
4. Руководство для практикуючих: укрепление местного самоуправления посредством союзов общин. – GTZ. Deutsch Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. FRCS. Food Security, Regional Cooperation & Security (Georgia, Armenia, Azerbaijan). – 46 с.
5. Реалізація у регіонах завдання Президента України щодо обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування» (на виконання рішень Ради регіонів під головуванням Президента України 21 березня 2013 року). // [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://www.president.gov.ua/news/21776.html>