

УДК 352.07

Н. В. ФОМІЦЬКА

ПОНЯТТЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Проаналізовано підходи до розуміння поняття “сталий розвиток”, досліджено основи можливості інституціонального забезпечення сталого розвитку України.

Ключові слова: соціальна система, розвиток, концепція сталого розвитку, інституціональне забезпечення, владні інституції

The paper analyses approaches to understanding the concept of ‘sustainable development’, and researches the basic opportunities for institutional provision of the sustainable development of Ukraine.

Key words: social system, development, sustainable development concept, institutional provision, government institutions

Ідея сталого розвитку на сьогодні визнана розвиненими державами як єдино правильна для забезпечення функціонування соціальних систем різного рівня і людства взагалі в ХХІ ст. Проте залишається недостатньо обґрунтованим питання, чи може ця теоретична концепція бути впровадженою в Україні, чи спроможні інститути влади забезпечити її провадження, виходячи з нині існуючих повноважень державних інституцій.

Дослідженню концепції сталого розвитку в Україні присвячені наукові праці таких учених, як Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Міщенко, В. Коваль, О. Новоторов, М. Паламарчук, Б. Патон, В. Трофимова, В. Шевчук. Ідеї, принципи, стратегії та механізми реалізації концепції сталого розвитку дедалі глибше досліджуються українськими науковцями. Проте майже відсутні наукові роботи щодо оцінки можливості владних інституцій держави забезпечити впровадження такої концепції в Україні. Тому метою статті стало дослідження інституціонального забезпечення можливості України в разі наявності необхідних коштів використати їх належним чином з метою досягнення сталого розвитку.

Ідея сталого розвитку виходить із системного бачення соціальних процесів. Досліджуючи функціонування соціальних систем, слід зазначити їх основну відмінність від систем інших видів. Так, один з основних законів стверджує, що якщо соціальна система не розвивається, то вона деградує [12]. Таким чином для соціальних систем ці два процеси є протилежними. Виходячи з основи визначень названих процесів, головним у їх розумінні є поняття зміни, причому первинними є якісні зміни – “новий якісний стан об’єкта” [9, с. 1093]. Тобто, розвиток визначається як необоротна, спрямована,

закономірна зміна матеріальних і ідеальних об'єктів [9, с. 1093]. Тільки одночасна наявність всіх трьох зазначених складових (чи умов) цього процесу забезпечує розвиток об'єкта. Зміна як знакова величина позначається Δ – дельта. Для визначення того показника, який змінюється, вводяться позначення. У системі в результаті розвитку змінюється велика кількість величин, які необхідно інтегрувати для того, щоб можна було стверджувати, що система набула нового якісного стану. Розвиток має дві основні форми – еволюційну і революційну. Так, визначення рівня розвитку системи встановлюється за результатами дослідження темпів змін складу і структури об'єктів. На підставі цих досліджень виникли нові концепції розвитку, особливо стосовно соціальних систем і соціетальної системи в цілому, однією з яких є концепція сталого розвитку.

Сталий розвиток (англ. Sustainable development) – загальна концепція, яка констатує необхідність установа балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь [1]. За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Теорія сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання, яка ігнорує екологічну небезпеку від розвитку за екстенсивною моделлю [3]. Реалізуючи умови розвитку, а саме спрямованість, визначається, що сталий розвиток повинен бути керованим. “Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дозволяють дуже швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний” [14].

Однак слід зазначити, що, виходячи з теорії системного підходу, необхідно опиратися на ті основні підсистеми соціальної системи, які були визначені Т. Парсонсом. На соціетальному рівні (суперрівні, суспільства в цілому), до якої і застосовується концепція сталого розвитку, соціальна система може бути представлена у вигляді злиття чотирьох підсистем: економічної (функція – адаптації), політичної (функція – досягнення цілей), фідучіарної (функція – латентність) і соціетальної спільності (функція – інтеграції) [12, с. 69]. Сама ж концепція сталого розвитку виділяє інші складові соціетальної системи: соціум, довкілля, економіка. Цей поділ зумовлений іншою парадигмою, а саме орієнтацією на сучасні і майбутні потреби людства. Тому застосування системного підходу у класичному розумінні вступає в суперечність з концепцією сталого розвитку.

Різні підходи до визначення підсистем і парадигм приводять до викривлення усталеного розуміння концепції сталого розвитку. Саме з цим пов'язано те, що в Україні термін “сталий розвиток” часто вживають для означення лише неухильного зростання економічних показників країни, її регіонів, міст, сіл та окремих галузей економіки. Інколи до цього додають здійснення безсистемних заходів щодо збереження довкілля та поліпшення санітарних умов проживання й праці людей [1].

На усунення неоднозначних підходів до розуміння поняття сталого розвитку та напрямів його здійснення в Україні Національною академією наук був розроблений проект Концепції переходу України до сталого розвитку, який був оприлюднений 15 травня 2012 р. на своєму офіційному веб-сайті Міністерством освіти і науки, молоді та спорту. Цей документ направлений на виконання міжнародних зобов'язань України щодо довгострокової перспективи свого розвитку, зазначених у підсумкових документах Конференцій ООН у Ріо-де-Жанейро в 1992 р. та Йоганнесбурзі в 2002 р. [7].

Як відомо, ідеї сталого розвитку були офіційно проголошені на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт Землі) United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), Rio de Janeiro в 1992 р. Ця конференція розглядала довкілля і соціально-економічний розвиток як взаємопов'язані і взаємозалежні області. У головному документі, прийнятому на цій конференції, “Порядку денному на ХХІ століття”, що розглядався в якості програми всесвітнього співробітництва, сталий розвиток пов'язується з гармонічним досягненням таких цілей:

- високої якості навколишнього середовища і здорової економіки для всіх народів світу,

- задоволенні потреб людей і збереженні сталого розвитку протягом тривалого періоду [8].

На жаль, після конференції, незважаючи на всі декларації, досягти стану рівноваги між економічним зростанням, соціальною спільнотою та навколишнім природним середовищем не вдалося. Це є одним із проявів неспроможностей ринку і держави, коли ще не вироблено механізмів і не створено інститутів щодо забезпечення досягнення цілей процесу чи ідеї сталого розвитку. Таких механізмів забезпечення названого процесу не має і на сьогодні. Хоча спроби подолати кризові явища в соціальній, економічній та екологічній сферах на різних рівнях (глобальному, національному, регіональному та локальному) робились неодноразово. Це також підтверджують міжнародні конференції, присвячені досягненню сталого розвитку, що проводились впродовж останніх двох десятиліть. Так, ще у 1996 р. Комісією зі сталого розвитку були опубліковані індикатори сталого розвитку. Вони, з одного боку, відображають соціальні, економічні і екологічні параметри у єдиному комплексі; з іншого – їх розвиток розглядається через зміну станів, кожен з яких характеризується визначеною сталістю і здатністю до змін. Комісія пропонує 134 індикатори соціального розвитку, які розділені на основні групи: соціальні, економічні, екологічні, інституціональні [10]. За визначенням ООН, ключові індикатори були згруповані у 14 розділів [11]. Ураховуючи, що індикаторами є кількісні та якісні показники, слід зважати на необхідність урахування, насамперед, сутнісних показників сталого розвитку, які є визначальними для кожної держави.

У нашій державі на сьогодні так і не було прийнято жодного документа, який би нормативно закріпив наміри України щодо впровадження концепції сталого розвитку. За роки незалежності в Україні було здійснено кілька спроб створити та затвердити на законодавчому рівні Концепцію сталого розвитку країни, проте жоден з проєктів не набрав сили нормативного акту. Жодної законотворчої ініціативи щодо впровадження проєкту стратегії сталого розвитку України не було зареєстровано. Було розроблено декілька проєктів Концепції відображені у таких офіційних документах: проєкт Закону про Концепцію сталого розвитку України [4] (№ 3234 від 25.04.2001 р.), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р.; проєкт Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку [5] (№ 3234–1 від 19.12.2001 р.), заслухано на засіданні Верховної Ради України 07.03.2002 р.; проєкт Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку [6] (№ 5749 від 02.07.2004 р.), питання розглянуто 06.10.2005 р. на засіданні Верховної Ради України, і, як зазначалось, жоден проєкт не було підтримано українськими парламентаріями. “Через брак політичної волі сталий розвиток не став пріоритетом державної політики України. Формуванню та реалізації політики сталого розвитку заважають також політична нестабільність і недостатність нормативно-правової бази та планування розвитку. В Україні триває практика прийняття економічних, соціальних, технологічних і екологічних рішень без необхідного поєднання їх в єдину комплексну систему на основі стратегії сталого розвитку” [7].

Проєкт Концепції переходу України до сталого розвитку також залишився лише науковою працею, в якому концептуально визначено наміри держави щодо перетворень та інтеграції України у світові процеси розвитку. Основним надбанням Проєкту стало визначення основних цілей та завдань [7], що впливають із концепції сталого розвитку (табл.). Дані цілі стосуються різних сфер діяльності.

Зазначені у проєкті документу цілі вказують на необхідність проведення широкого кола реформ в державі, побудови її органів таким чином, щоб забезпечити досягнення намічених цілей. Проєкт визначає також правові засади, принципи, цілі та першочергові завдання щодо переходу країни до сталого розвитку. Він повинен був би стати базовим для подальшого розроблення стратегії сталого розвитку, державних, регіональних та інших програм, проєктів сталого розвитку на найближчу і віддалену перспективу. Однак даний документ, навіть якщо він був затверджений, не забезпечує впровадження концепції сталого розвитку в такому сенсі, як її сприймає світова спільнота. Відсутність інституціонального забезпечення цього процесу та методичного супроводу інституціональних перетворень робить впровадження концепції сталого розвитку в Україні дуже складною проблемою. Навіть передбачені проєктом концепції завдання у сфері формування інституційної бази сталого розвитку лише фрагментарно а не системно визначають напрями вирішення проблеми. Ці завдання у першу

чергу стосуються створення інститутів, що здійснюють координацію діяльності державних інституцій щодо забезпечення сталого розвитку в Україні:

- створення Національної агенції зі сталого розвитку з повноваженнями щодо стратегічного планування переходу до сталого розвитку та інтеграції економічної, соціальної та екологічної політики;

- зміцнення системи державного управління сталим розвитком, введення посади віце-прем'єра зі сталого розвитку;

- створення при Президентові України Громадської ради зі сталого розвитку з метою вироблення рекомендацій до стратегічних документів щодо сталого розвитку України;

- посилення інтеграції екологічної політики в галузеві політики, створення в усіх міністерствах і облдержадміністраціях управлінь зі сталого розвитку;

- впровадження системи заохочення муніципальних програм сталого розвитку;

- створення інформаційно-аналітичних і науково-освітніх центрів зі сталого розвитку [7].

Таблиця

Цілі, передбачені проектом концепції переходу України до сталого розвитку

№ з/п	Зміст цілі	Сфера завдань щодо реалізації цілі
Ціль 1	Припинення деградації довкілля та перехід до збалансованого природокористування	– сфера збереження природних екосистем, підтримання екосистемних функцій, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття; – сфера зниження рівня забруднення довкілля відходами, викидами і скидами; – сфера земле- і водокористування; – сфера використання мінерально-ресурсної бази; – сфера лісокористування
Ціль 2	Формування нової моделі економіки на засадах невиснажливого відновлювального природокористування	– сфера структурної перебудови економіки України; – енергетична сфера та сфера енергозбереження; – сфера промислового виробництва та транспорту; – аграрна сфера; – сфера житлово-комунального господарства; – сфера нових технологій
Ціль 3	Поліпшення якості життя населення України	
Ціль 4	Формування суспільної свідомості, світогляду населення України на засадах сталого розвитку	– сфера освіти та науки; – сфера культури; – сфера інформаційного забезпечення та доступу до інформації
Ціль 5	Формування нормативно-правової та інституційної бази забезпечення сталого розвитку	– сфера нормативно-правового забезпечення; – сфера формування інституційної бази сталого розвитку
Ціль 6	Збереження національних цінностей і традицій природокористування	
Ціль 7	Захист національних інтересів України в процесі глобалізації	– сфера захисту національних інтересів; – сфера міжнародного співробітництва
Ціль 8	Забезпечення участі всіх заінтересованих сторін у формуванні та реалізації політики сталого розвитку	
Ціль 9	Формування та впровадження регіональної політики сталого розвитку	

Проте, вирішуючи кожне із завдань, які передбачені проектом, органи влади повинні змінити методи роботи і підходи до розуміння компетенції владного органу з чітким визначенням меж повноважень і окресленням відповідальності. Зараз органи влади в силу визначених механізмів функціонування не здатні забезпечувати виконання таких завдань. Для підтвердження доцільно привести такий приклад, який стосується унікального запасу чорнозему в Україні. За тенденціями сталого розвитку щодо землекористування “основними орієнтирами сталого землекористування мають бути: дотримання балансу між охороною, збереженням і розвитком землекористування” [2, с. 49] Однак сьогодні цей орієнтир є лише декларацією. Так, вирощування технічних культур, зокрема соняшника, на сільськогосподарських угіддях України призводить до виснаження земель, оскільки не витримуються норми сівозміни. Цей процес фактично не контролюється органами держави. Підрозділи місцевих державних адміністрацій, а саме департаменти, управління сільського господарства виконують переважно функції збору статистичної інформації без реального права здійснювати координацію, а тим більше коригування процесів вирощування сільськогосподарської продукції. Тому інституційновладні органи не в змозі забезпечити вирішення завдань сталого розвитку в Україні. Відсутність інституційного забезпечення вирішення інших завдань у різних сферах має аналогічний характер. Проте держава дійсно може створити інституції, які б надали розвитку сталого і довготривалого характеру, для того щоб він відповідав потребам людей, які живуть зараз, не втрачаючи при цьому можливості майбутнім поколінням задовольняти свої потреби.

Оскільки державна інституція є результатом впорядкування державно-управлінської взаємодії, упорядкованим процесом, з певною структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки, який називається інституціоналізацією [13, с. 103], то створення в Україні інституцій, які б забезпечували сталий розвиток, потрібно здійснювати паралельно з адміністративною реформою. Таким чином, виходячи з поняття сталого розвитку, який включає вимоги до захисту довкілля, соціальної справедливості та функціонування збалансованої економіки, доцільно враховувати існування ієрархічної структури соціальної системи, яка крім інших має менеджеріальну та інституціональну складову [12, с. 68]. Урахування цих складових проявляється у функціонуванні органів влади. Тобто, управління (менеджмент) в державі здійснюється через владні інституції, які здатні забезпечити сталий розвиток соціальних систем. Таким чином одним з основних завдань є створення таких владних інститутів та інституцій, які б відповідали вимогам сучасного соціуму в реалізації концепції сталого розвитку як об’єднання трьох основних складових: економічної, соціальної та екологічної.

Зокрема, соціальна складова сталого розвитку розглядає людину як основного суб'єкта, який здійснює контроль за державними інституціями задля збереження ресурсів і надбань для прийдешніх поколінь: “У рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку” [8]. Концепція сталого розвитку передбачає, що людина повинна брати участь у процесах, які формують сферу її життєдіяльності, сприяти прийняттю і реалізації рішень, контролювати їх виконання. Для досягнення стійкості розвитку, сучасному суспільству доведеться створити ефективнішу систему ухвалення рішень, що враховує історичний досвід і заохочує плюралізм.

Наукові дослідження щодо сутності соціальної складової сталого розвитку колективом авторів під керівництвом Б. Патона визначають її як недопущення соціальних конфліктів: “У стратегічних тенденціях розвитку і спрямування соціальної складової сталого розвитку акцентується увага на важливості збереження стабільності існуючих суспільних систем, у тому числі недопущення руйнівних соціальних конфліктів, шляхом справедливого розподілу благ між людьми” [2]. Висловлена таким чином думка повинна була б стати засторогою для інститутів влади, так як вона є наслідком сформульованого вище закону щодо розвитку соціальних систем – якщо система не розвивається – вона деградує. Оскільки в Україні були порушені принципи розподілу соціальних благ – це призвело до виникнення соціальних конфліктів та окупації частини території держави.

Принципи сталого розвитку щодо соціальної складової реалізуються за посередництва громадянського суспільства, здатного ефективно контролювати владу. Чинниками, що забезпечують його формування, є наявність потужного середнього класу, незалежність судової влади та засобів масової інформації, а також високий рівень громадянської самоорганізації. Остання проявляється у здатності громадян формувати самоврядні асоціації для реалізації суспільно значущих цілей, у тому числі шляхом впливу на владу, тим самим збільшуючи соціальний капітал, підвищуючи рівень взаємодовіри в суспільстві та довіри до влади.

Таким чином для впровадження ідеї сталого розвитку в Україні необхідно переглянути реальну спроможність владних інституцій виконувати завдання щодо впровадження даної концепції. Це є можливим при реформуванні всієї системи влади, тобто при впровадженні адміністративної реформи, де поряд з пріоритетами побудови владних інституцій на основі надання управлінських послуг населенню будуть передбачені можливості забезпечення сталого розвитку держави.

Література:

1. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

2. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. – К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 72 с.

3. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” : ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт “Планета Земля”, 1992 р.) ; пер. з англ. – 2-ге вид. – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

4. Проект Закону про Концепцію сталого розвитку України (№ 3234 від 25.04.2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

5. Проект Закону про Концепцію переходу України до сталого розвитку (№ 3234–1 від 19.12.2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

6. Проект Постанови про Концепцію переходу України до сталого розвитку (№ 5749 від 02.07.2004) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

7. Проект Концепції переходу України до сталого розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.

8. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. [Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.]. – К. : РВПС України. – 1999. – 716 с.

9. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1985. – 1600 с.

10. Сталый розвиток як парадигма суспільного зростання XXI ст. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua>.

11. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку [Електронний ресурс] / В. В. Трофимова. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua>.

12. Фоміцька Н. В. Теорія систем для менеджерів : навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, В. В. Єганов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – 248 с.

13. Фоміцька Н. В. Підходи до розкриття змісту поняття “інституціональні засади” / Н. В. Фоміцька // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 (35). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 99–104.

14. Шевчук В. Я. Макроекономічні проблеми сталого розвитку / В. Я. Шевчук. – К. : Гео-принт, 2006. – 200 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.