

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.172

Микола Іжа, Наталія Красностанова

## МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

*Розглянуто передумови виконання концепції сталого розвитку та необхідність її використання в сучасних умовах. Враховуючи світові тенденції розвитку науки управління запропоновано модель формування структури сталого розвитку регіональної системи.*

**Ключові слова:** сталий розвиток, стратегія, регіони, структура управління, цілі розвитку, стабільність.

постановка проблеми

При переході від індустріального суспільства з характерними для нього значними витратами енергії, капіталу і праці до суспільства інформаційного, неминує виникати нові наукові моделі розвитку світу, які вимагають від людини нової системи знань і поведінки. Досвід, накопичений людством у процесі розвитку свого господарства, особливості відносин, що склалися між господарством людини і природою, висуває на перший план проблеми, що відносяться до всіх верств населення, всіх народів і держав, проблем, пов'язаних з протиріччями розвитку людства в цілому. Національна економіка стоїть на порозі глобальних моральних і соціальних перетворень. Специфічною особливістю сучасного етапу розвитку економічної теорії стає необхідність виявлення істинних успіхів людського господарювання на Землі, яке буде виступати як відношення суми сил природи, доцільним чином скомпонованих людиною з позицій довготривалого сталого розвитку.

аналіз останніх досліджень і публікацій

Головним чинником, що визначає сучасні економічні реалії, стає швидка зміна бізнес-середовища, що призводить до зміни загальної парадигми менеджменту, або, як зазначає Х. Виссема, на зміну старій парадигмі «Спочатку збереження, потім – розвиток» прийшла нова – «Збереження через розвиток» [5].

В останні роки в суспільстві досить широко обговорюється концепція сталого розвитку (СР). Слід погодитися з думкою члена-кореспондента РАН Н. С. Касимова, що «мабуть, ніяка інша наукова ідея ні в природних, ні в соціальних дисциплінах не мала раніше такого широкого громадського резонансу» [8]. Проте, ідея СР носить не тільки науковий характер, більше того, можна навіть сказати, що ця ідея поки не може бути повною мірою аргументована наукою, принаймні тією, яка апелює до фактів і практики. Адже поки що немає такого типу розвитку, і ми лише припускаємо, що він може з'явитися в майбутньому, якщо відбудуться відповідні трансформації. Тому доказ спроможності ідеї СР може бути отриманий лише майбутньою наукою, яку ми називаємо, на відміну від сучасної (в деякій мірі – постнекласичної) – ноосферною наукою, хоча в принципі дослідження стратегії СР і спроби її аргументації вже є, причому основи були закладені доповіддю Комісії Брундтланд (МКОСР) «Наше спільне майбутнє». Причина згаданої популярності ідеї СР полягає не стільки в її науковій обґрунтованості і новизні, скільки в тому,

© Іжа М.М., Красностанова Н.Е., 2010.

що ця ідея отримала визнання в рамках ООН, яка нині об'єднує понад 190 країн світу. Прийнята на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро в 1992 р. (ЮНСЕД) і підтверджена на Всесвітньому саміті по СР в Йоханесбурзі у 2002 р. (ВССР) стратегія СР отримала статус політичної рекомендації для всіх країн і народів світу.

У Декларації першої конференції ООН з навколишнього середовища (Стокгольм, 1972 р.) також було відзначено зв'язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища. У подібне розуміння розвитку важливий внесок зробили наукові доповіді Римського клубу, особливо доповідь «Межі зростання» (1972 р.). Різним аспектам зазначеної проблеми присвячено вже чимало наукових праць. Серед зарубіжних авторів, які досліджують політичні і міжнародні аспекти сталого розвитку, варто згадати Д. Медоуза, Л. Брауна, Г. Гарднера, Н. Картера, Ш. Лиле. Вплив глобалізації на сталий розвиток досліджується в розробках Д. Корте-на, К. Флавіна, Г. Френча. Наврядчи можна погодитися, що концепція сталого розвитку прийшла до нас із Заходу [9]. Її витоки носять принципово міжнародний характер. Можна вказати і на роботи російських (радянських) вчених, які в тій чи іншій формі висловлювали ідеї, близькі до ідей сталого розвитку. Причому найчастіше згадують ім'я В. І. Вернадського, який вживав навіть словосполучення «стале світове співтовариство» [12]. Якщо ідеї В. І. Вернадського були висловлені в першій половині ХХ століття, то друга половина цього століття ознаменувалася появою ідей, пов'язаних з раціональним природокористуванням (В. А. Анучин, А. Д. Арманд, Ю. К. Єфремов, С. Г. Струмліна, Т.С. Хачатуров та ін.). Наприклад, А. Д. Арманд вважав, що моральний борг кожного покоління залишити наступному поколінню природні багатства в кращому стані й у більшій кількості, ніж воно одержало від попереднього [1]. В Україні, починаючи з 1992 року, питання сталого розвитку так само стало предметом усвідомлення, вивчення і обговорення в колі науковців, політиків-практиків, представників громадськості. Але в цілому наші вчені торкаються переважно окремих аспектів цієї складної проблеми, їхні дослідження носять спародичний характер. І все ж можна вирізнити досить ґрунтовні праці таких вчених, як М. Згуровського [7], Б. Коробка [3], В. Трегобчука [11], Б. Буркинського, С. Герасимова, Л. Круглякова, В. Кухара, О. Майданника, О. Осауленка, В. Степанова, О. Царенка, О. Черкас, В. Шевчука.

Мета даної статті полягає в обґрунтуванні необхідності переходу світової економіки до сталого розвитку та розробці стратегії управління регіоном з урахуванням соціальних, економічних, екологічних критеріїв сталості.

Мета

Головними умовами для реалізації концепції сталого розвитку («довідка Брундтланд», 1987 р.) є: справедливості у здійсненні права людей на екологічну безпеку і сприятливе середовище проживання; призупинення незворотного витрачання незамінних природних ресурсів, збереження необхідної якості навколишнього середовища і можливість екологічної регенерації; припинення і подолання втрат генофонду людства та навколишньої природи.

Сталий розвиток являє собою не незмінний стан гармонії, а процес змін, в якому масштаби експлуатації ресурсів, напрямок капіталовкладень, орієнтація технічного розвитку та інституційні зміни узгоджуються з нинішні-

виклад  
основного матеріалу

ми та майбутніми потребами. У кінцевому рахунку, в основі сталого розвитку повинна лежати політична воля.

В даний час можна зустріти десятки визначень поняття СР. Визначення залежать від професійної приналежності авторів. Але все-таки при будь-якому розкладі найбільш загальними є визначення, запропоновані в доповіді «Наше спільне майбутнє».

Сталість (sustainability) – це впорядкування технічних, наукових, екологічних, економічних і соціальних ресурсів таким чином, що результуюча система може підтримуватися в стані рівноваги в часі та просторі (WCED, 1987).

Сталий розвиток (sustainable development) – це такий розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління і не ставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти їхні власні потреби (WCED, 1987).

В Україні на рівні державного управління країною і її регіонами протягом багатьох років ведеться підготовча робота щодо прийняття державних законодавчих документів у частині впровадження концепції сталого розвитку як державної програми.

Перспективи реалізації принципів сталого розвитку не можна розглядати у відриві від здійснюваних у державі ринкових реформ. У програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» першим розділом є «Сталий економічний розвиток» [14]. Перехід до сталого розвитку як країни загалом, так і окремих її регіонів, має відбуватися у тісному взаємозв'язку з радикальною структурною і техніко-технологічною перебудовою суспільного виробництва на основі прискорення темпів НТП, зокрема у напрямі всебічної екологізації не лише базових галузей економіки, а й усіх сфер людської діяльності.

Сучасна економіка замість досить спрощеної статистики доходу вимагає розгляду прогресу людства з різних сторін, потребує найрізноманітніших відомостей, які не відображаються в загальній статистиці, – рівень життя, рівень харчування, рівень охорони здоров'я та медичної допомоги, рівень освіти, рівень розриву між бідними і багатими і т.п. В найсистемніших моделях в оцінку добробуту включаються критерії, що відображають громадянську злагоду в суспільстві, громадський порядок, безпеку та духовність життя, рівень моральності і моралі суспільства, а також задоволеність соціально-економічними, суспільно-політичними стандартами життя. Передбачається, що саме така модель суспільства зможе зберігати життєві блага і підвищувати

якість життя. В останні роки ООН активно ініціює нові концепції розвитку: концепцію сталого розвитку, концепцію глобальних суспільних благ, концепцію суспільства, заснованого на знаннях (knowledge society) і т.п.

Комплексна оцінка економічного національного добробуту є важливим аналітичним інструментом, який дозволяє вимірювати рівень соціально-економічного розвитку та встановлювати політичні орієнтири на перспективу, проводити міждержавні порівняння. Повторимо, що методи такої оцінки національного добробуту засновані на використанні економічних, соціальних, екологічних і політико-управлінських індикаторів для розрахунку зведеного інтегрального показника, що демонструє досягнення країною певного рівня.

Отже, перспектива переходу на нову модель управління можлива при зміні критеріїв оптимізації майбутнього розвитку. Але вибір будь-якого універсального індексу, який характеризував би рівень соціально-економічного розвитку з врахуванням екологічних характеристик, – це завдання, мабуть, одне з найважливіших при виборі шляху.

У роботах, що проводяться під егідою ЮНЕСКО, ЮНЕП приділяється багато уваги критеріям оцінки та індикаторам забезпечення стабільності навколишнього середовища. Вважається, що ці критерії можуть служити орієнтирами сталого розвитку. У табл. 1 представлені групи показників сталого розвитку, найбільш перспективні для міждержавної оцінки забезпечення сталості навколишнього середовища. Виділяються три групи показників: соціальні, економічні та екологічні. Сукупності показників у групах змінюються в залежності від рівня оцінки – національний чи глобальний. Виявлення та обґрунтування, а також використання індикаторів як на національному, так і на глобальному рівні справа трудомістка, потребує глобальних науково обґрунтованих узагальнень, зміни національних статистичних стандартів інформативності, обліку громадських оцінок і т.п.

Поняттю сталості тотожне поняття рівноваги (такий стан системи, при якому сума діючих на неї зовнішніх і внутрішніх факторів дорівнює нулю). Рівноважний стан може бути статичним і динамічним, тобто змінюється в часі [1]. Ю.П. Алексєєв, Б.Є. Шнілев описують сталість як одну з фундаментальних властивостей матеріальних і нематеріальних систем, пов'язану з виконанням функцій в умовах дії різноманітних, часом різноспрямованих екзогенних і ендогенних факторів, причин та обставин. На їхню думку, сталість об'єктивно пов'язана з активним подоланням несприятливих, у тому числі випадкових, варіацій середовища.

Таблиця 1.

Групи показників сталого розвитку

Група показників	Соціальні	Економічні	Екологічні
Національні	Оцінки здоров'я, рівень освіти, рівень бідності, соціальна активність, рівень диференціації населення за доходами; індекс людського розвитку	Споживання ресурсів, обсяги викидів, структура економіки; ефективність національної стратегії сталого розвитку	Забезпеченість відтворюваними ресурсами; непорушені території; рівень забруднення
Глобальні	Демографічні, приріст населення; участь держави у глобальних екологічних програмах та міжнародних угодах	Використання біоресурсів на душу населення, ефективність механізмів з передачі ресурсів від розвинених країн у країни, що розвиваються, і в країни з перехідною економікою	Запаси природних ресурсів, непорушені території, зміна клімату, біорізноманіття, глобальне забруднення, виснаження озонового шару

В. І. Корнієнко [10] розглядає сталість як здатність соціально-економічної системи (організації, підприємства) зберігати в умовах мінливого зовнішнього середовища внутрішньосистемні зв'язки, що стабілізують її в цілому, і самостійно переглядати свою внутрішню структуру при збереженні цілісності і функцій (зовнішніх, внутрішніх).

Під сталістю соціально-економічного розвитку розуміється такий стан збалансованості зовнішніх і внутрішніх факторів розвитку системи, що забезпечує послідовне зростання і підвищення якісного рівня її розвитку разом з виявленням і запобіганням негативним наслідкам економічної активності в доступній для огляду перспективі.

При порушенні сталості виникають кризи, що мають кілька рівнів:

- критичні ситуації (подолання за рахунок здатності економічної системи до адаптації);
- кризи (м'яка втрата сталості, подолання за рахунок модернізації стратегічного потенціалу бізнесу);
- катастрофи (повна втрата сталості, подолання за рахунок зміни парадигми бізнесу) [6].

Також необхідно відзначити, що будь-яка діяльність вимагає певних ресурсів, а ці ресурси можна отримати тільки від поточної діяльності, аналогічно відбувається і в разі залучення ресурсів для процесу розвитку із зовнішнього середовища, просто повернення цих ресурсів буде здійснюватися від майбутньої поточної діяльності, успішність якої без розвитку в сучасних динамічних економічних реаліях неможлива. Таким чином, процес розвитку, через свою специфіку, збільшує ступінь поточного ризику для підприємства. Для зниження ступеня ризику необхідно створювати систему управління ризиками, яка в загальному вигляді вклю-

чає виявлення джерел ризику і його наслідків, а також проведення адаптаційних заходів щодо подолання можливих негативних наслідків.

Стабільність системи, її цілеспрямована діяльність забезпечуються підсистемою управління, за допомогою якої обробляється інформація про внутрішні та зовнішні процеси і здійснюється вплив на елементи системи та зв'язки між ними. На рисунку 1 надана модель формування структури управління сталим розвитком системи. Але при розробці стратегії розвитку регіону не можна обмежуватися традиційними показниками, які враховують лише локальні цілі розвитку регіону, необхідно враховувати нові нормативні принципи, які закладені у цілях розвитку тисячоліття [13]:

- 1) ліквідація крайньої убогості і голоду;
- 2) забезпечення загальної початкової освіти;
- 3) заохочення рівності чоловіків і жінок та розширення прав і можливостей жінок
- 4) скорочення дитячої смертності;
- 5) поліпшення охорони материнства;
- 6) боротьба з ВІЛ/СНІДом, малярією та іншими захворюваннями;
- 7) забезпечення екологічної сталості;
- 8) формування глобального партнерства в цілях розвитку.

Народжена глобальними загрозами необхідність переходу до сталого розвитку вимагає адекватного інструменту для стратегічного планування майбутнього. Одним з таких інструментів є методологія проектування і моделювання сталого розвитку складної, відкритої, соціально-економічної, екологічної системи, якою є регіон. Моделювання сталого розвитку передбачає синтез різномірних систем. При цьому використання виняткових грошових оцінок не дозволяє здійснити його й різко знижує ефективність управління.

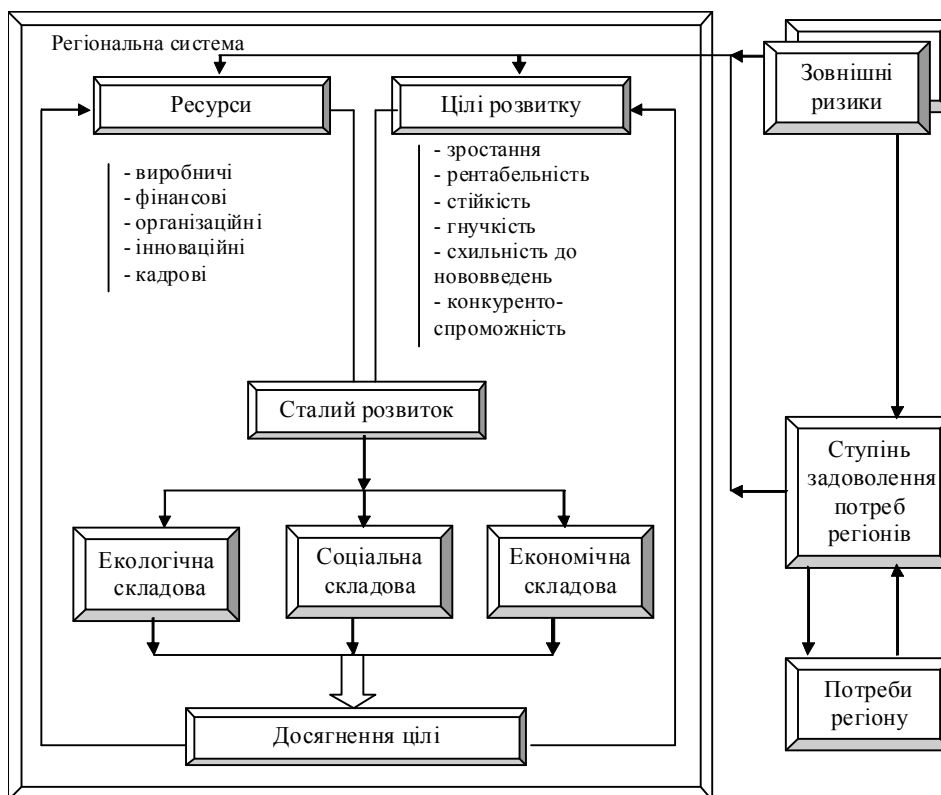


Рис. 1. Модель формування структури управління сталим розвитком

Процес розробки стратегії сталого розвитку регіону повинен включати наступні основні етапи змістовного характеру.

**Етап 1.** Аналіз ситуації, виявлення конкурентних переваг і недоліків, проблем та перспектив розвитку регіону.

**Етап 2.** Формування блоків локальних напрямків і сфер діяльності в регіоні.

Пропонується сформувати чотири блоки, які, у свою чергу, включають 13 локальних напрямків і сфер діяльності.

#### 1. Економічний розвиток:

- виробництво: промисловість, формування сприятливого інвестиційного клімату;
- розвиток інфраструктури ринку: невиробнича сфера, ринок товарів і послуг, фінансові та кредитні інститути, мале підприємництво;

- регулювання ринку праці: сприяння зайнятості, збереження і створення нових робочих місць, можливість вибору.

#### 2. Соціальний розвиток:

- здоров'я населення: удосконалення системи охорони здоров'я, профілактика захворювань, формування психології та ідеології здорового способу життя;

- виховання, освіта і наука: дошкільна освіта, середня освіта, додаткова освіта, вища освіта, наукова діяльність;

- соціальна політика: сім'я, захист материнства і дитинства, удосконалення системи соціальної підтримки населення, надання соціальної підтримки ветеранам, інвалідам та людям похилого віку;

- створення умов для розвитку особистості: створення умов для збереження культурної спадщини та розвитку культури, інфраструктура дозвілля, фізкультура і спорт, соціалізація молоді.

#### 3. Удосконалення середовища проживання:

- охорона навколишнього середовища, використання природних ресурсів: збереження екологічної рівноваги в регіоні, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення, раціональне використання природних ресурсів, водокористування, утилізація відходів;

- безпека: забезпечення громадського порядку, правова захищеність населення, захист прав споживачів;

- облаштування території регіону: регулювання планування та забудови, благоустрій, житло, дорожньо-транспортна інфраструктура, інженерно-енергетичний комплекс, ресурсозберігаючі технології, естетичний образ регіону;

- розвиток інформаційного простору регіону: інформатизація управління, інформаційні технології та телекомунікації, розвиток ринку інформаційних і консалтингових послуг, заборони масової інформації.

#### 4. Управління регіоном:

- муніципальна власність: управління муніципальним майном, регулювання земельних відносин, управління бюджетним потенціалом;

- розвиток регіонального самоврядування: вдосконалення правової основи регіонального самоврядування, взаємодія органів регіонального самоврядування з населенням.

Оскільки стратегія розвитку регіону є теоретичною основою для діяльності в усіх сферах регіонального господарства, ставилося завдання: охопити всі напрямки та сфери діяльності в регіоні.

**Етап 3.** Формування локальних цілей і напрямів розвитку регіону.

**Етап 4.** Узгодження локальних цілей і напрямів розвитку регіону з городянами.

**Етап 5.** Інтеграція локальних цілей і напрямів розвитку регіону. Оцінка інтегрального ефекту і оптимізація системи.

**Висновки.** Вдосконалення методичних підходів до оцінки рівня сталого розвитку регіону через дослідження окремих напрямів розвитку регіону та врахування глобальних цілей надасть можливість визначати інтегральний рівень розвитку у відповідних сферах та класифікувати їх за характером проблемності. Модель сталого розвитку необхідно розглядати як комплексну процедуру державного управління у вигляді системи функціонально-орієнтованих блоків, що реалізуються в певній поетапності: 1) концептуально-аналітичний; 2) балансово-ресурсний; 3) виявлення пріо-

ритетів сталого розвитку та самозабезпечення; 4) управління сталим розвитком регіону; 5) формування стратегії сталого розвитку.

#### Література.

1. Арманд Д. А. Нам и внукам. – М., 1964.
2. Алексеев В. Н. Регион: теория и практика устойчивого развития / В. П. Алексеев, Б. Е. Шнилев. – М.: БСТ, 1998.
3. Борис Коробко. Энергетика та сталий розвиток. Інформаційний посібник для українських ЗМІ. – 2007. – С. 20.
4. Брянцева И. В. Экономическая устойчивость предприятия: сущность, оценка, управление. – Хабаровск, издательство ХГТУ, 2003. – 211 с.
5. Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания. – М.: Финпресс, 2000. – 271 с.
6. Градов А. П. Экономическая стратегия фирмы. – Сиб.: Спецлит., 2000.
7. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку / Михайло Згуровський («Дзеркало тижня». – № 19 (598)20. – 26 травня 2006).
8. Касимов Н. С. От экологического образования к образованию для устойчивого развития // Образование для устойчивого развития: Материалы семинара «Экологическое образование и образование для устойчивого развития». – М. – Смоленск, 2004.
9. Касимов Н. С., Мазуров Ю. Л., Тикунов В. С. Концепция устойчивого развития: восприятие в России // Вестник РАН. – Т. 74. – 2004. – № 1.
10. Корниенко В. И. Основы менеджмента устойчивого развития. – М.: Ступени, 2002.
11. В. Трегобчук. Концепція сталого розвитку для України. Вісник НАН України. – 2002. – № 2.
12. Урсул А. Д. Путь в ноосферу. Концепция выживания и устойчивого развития цивилизации. – М., 1993.
13. [www.un.org/russian](http://www.un.org/russian).
14. [www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=11229](http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=11229).

УДК 342.5

*Зінаїда Балабаєва*

### ВУДРО ВІЛСОН ПРО ВИТОКИ ТА ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

*У статті аналізуються погляди В. Вілсона на витоки та причини виникнення теорії публічного адміністрування, які були викладені ним у знаменитій статті «Вивчення адміністрування». Особлива увага приділяється визначенню поняття «публічне адміністрування», характеристиці В. Вілсоном соціально-політичного та економічного контексту ХІХ століття, в якому виникла теорія публічного адміністрування, його поглядам на роль державної служби у здійсненні політичних рішень.*

**Ключеві слова:** публічне адміністрування, публічна політика, державна політика, державна служба, публічна служба, Адміністративна реформа.

4 ноября 2010 года на кафедре региональной политики и публичного администрирования ОРИГУ НАГУ сос-

© Балабаєва З.В., 2010.