

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 353(477):330.3(477)

Олена БОБРОВСЬКА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ФОРМУВАННЯ УМОВ ПЕРЕХОДУ УКРАЇНИ НА ШЛЯХ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

Наводяться результати дослідження умов переходу України на шлях сталого (збалансованого) розвитку. Пропонується перелік і зміст етапів переходу, модель сталого розвитку регіону й умови їх запровадження. Надаються пропозиції з удосконалення управління розвитком і конкретизовані вимоги до реалізації управлінських процесів.

Ключові слова: сталий розвиток, парадигма розвитку суспільства, концепція розвитку, стратегія розвитку, рівень розвитку, модель розвитку, напрями розвитку, етапи розвитку, системи регіону, потенціал розвитку, чинники розвитку, управління розвитком.

Olena Bobrovska. Formation of conditions for Ukraine's transition to sustainable (balanced) development: conceptual bases

Results of Ukraine's transition to sustainable (balanced) development conditions study are provided. The list and the content of transition stages, the model of sustainable development of the region, and their implementation conditions are proposed. Suggestions for improving the development management are given; requirements for the implementation of administrative processes are specified.

Key words: sustainable development, the paradigm of the society development, the concept of development, development strategy, level of development, the development model, development directions, stages of development, the region's system of development potential, factors of development, development management.

Глобальні проблеми людства, його подальше існування та розвиток обумовили необхідність спрямувати зусилля світової спільноти на вирішення проблем збалансованого розвитку з метою побудови суспільства сталого розвитку. Це стане якісно новим етапом у розвитку суспільства, де пануватиме новий соціальний порядок, який відрізнятиметься від попередніх форм пріоритетним значенням і роллю людини в соціальній структурі суспільства. Тому всі шляхи розвитку насамперед повинні характеризуватися зміною ставлення суспільства до людини, людини до самої себе, до навколишнього середовища, до свого місця в суспільстві, розумінням необхідності безпосередньої участі громадянина в процесах життєдіяльності. Цей аспект розвитку підкреслюється і враховується в концепціях сталого розвитку, прийнятих у багатьох розвинених країнах.

© Бобровська О. Ю., 2016

Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 4(31)

Для України проблеми переходу на сталий (збалансований) розвиток на сучасному етапі є надзвичайно гострими, а їх вирішення найближчим часом є сумнівним. Сьогодні в Україні найсуттєвішими проблемами розвитку є проблеми економічної і соціальної безпеки, постійного втрачання людського потенціалу, нестача трудових ресурсів, зниження духовно-культурного і професійного потенціалу, низька питома вага конкурентоспроможних національних промислових і сільськогосподарських комплексів, що не сприяє оновленню і підвищенню економічного базису розвитку [5].

Однак вирішити перелічені проблеми можливо. Мова йде лише про якнайшвидшу мобілізацію зусиль для підвищення уваги і пошуку шляхів вирішення цієї багатоаспектної, надзвичайно складної і гострої проблеми країни. Теоретико-методологічним питанням сталого (збалансованого) розвитку України і її регіонів присвячені праці багатьох українських учених: Г. Атаманчука, В. Антонюка, О. Новікової, В. Бакуменка, В. Князева, О. Коротич, А. Кузнєцова, О. Машкова, Н. Нижник, Н. Мельтюхової та ін. Державні механізми розвитку регіонів і регіональної політики розглядаються в працях М. Латиніна, О. Беляєва, Л. Бебенко, М. Дибі, М. Згуровського та ін. Утім, проблемні питання комплексних досліджень можливостей переходу України і її регіонів на сталий розвиток потребують подальших досліджень.

Мета статті – розглянути і запропонувати концептуальні засади створення умов переходу регіонів України на шлях до сталого (збалансованого) розвитку і встановити зміст і послідовність покрокового руху країни до його забезпечення.

Перехід до сталого розвитку – це процес, до якого повинні бути залучені всі регіони, міста, селища, територіальні громади та інші структурні складники суспільно-громадського комплексу країни. Це процес, у якому кожний структурний елемент має скоординувати і спрямовувати свої дії на підтримку побудови нової цивілізаційної моделі суспільного розвитку, державного управління і місцевого самоврядування для її реалізації на всіх ієрархічних рівнях.

Основною парадигмою сталого (збалансованого) розвитку є розширення вибору надійних і обґрунтованих шляхів і можливостей людства для розвитку нинішніх поколінь і незмінності цих умов у майбутньому. Складники розвитку країн і їх регіонів визначаються його ідеологією. Тому для створення умов і підтримки розвитку суспільства необхідні збалансовані політика, стратегії, програми і плани розвитку всіх об'єктів, що розвиваються.

Сценарії розвитку регіонів повинні спиратися на прогресивні рушієві програми діяльності стосовно забезпечення всіх видів безпеки людей і процесів життєдіяльності з урахуванням особливостей країн і їх базових територіальних одиниць. Діалектичний зв'язок і спорідненість використовуваних ресурсів усіх складових систем регіонів (системи людського розвитку, економічної, соціальної, екологічної) свідчить про нерозривність процесів їх життєзабезпечення і розвитку в просторі, часі, забезпеченні, споживанні і відтворенні ресурсів, управлінського супроводу й управлінських впливів, що обумовлює розгляд їх шляхів до сталого (збалансованого) розвитку за спорідненими напрямками, стратегіями і концепціями.

Наприкінці ХХ ст. серед пріоритетів сталого розвитку суспільства виділено два головні:

- забезпечення людського потенціалу як основної мети і головного чинника розвитку (щорічна доповідь ПРООН);
- забезпечення сталого розвитку як безальтернативної умови подальшого розвитку людської цивілізації.

Вони обрані як ключові пріоритетні напрями багатьма розвиненими країнами і країнами колишнього СРСР – республікою Білорусь, Киргизстаном, Узбекистаном, Казахстаном та ін. Україна залишилась осторонь загальноновизначеного курсу

розвитку. Незважаючи на те що Верховній Раді України були запропоновані декілька варіантів Концепції сталого розвитку, проект закону «Про концепцію сталого розвитку України» так і не був прийнятий. Стратегії розвитку, розроблені для окремих галузей, виконуються на 20 – 30 %, визначені в їх межах показники і цілі не виконуються, а завдання не вирішуються [6, с. 60].

Указом Президента України 15 січня 2015 р. була схвалена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», у якій визначені мета, вектори руху, дорожня карта, пріоритети та індикатори обраних соціально-економічних і політико-правових умов становлення та розвитку України. У ній передбачено 4 вектори руху України, 62 реформи і програми, 14 пунктів внутрішньої і 9 пунктів зовнішньої безпеки країни та визначено 25 показників, за якими оцінюється хід виконання реформ [3]. Головною передумовою і засобом реалізації стратегії визначено суспільний договір між владою, бізнесом і громадянським суспільством, у якому виокремлена відповідальність кожної зі сторін. Утім, упевненості в успішній реалізації цієї стратегії українське суспільство не має [1]. Сумніву піддається переобтяженість державного управління, можливість підвищення його ефективності й досягнення економічного розвитку і навіть можливість економічних стрибків в умовах системної кризи [4].

Концепція сталого (збалансованого) розвитку в Україні до цього часу не затверджена, а питання підвищення ролі регіонів і запровадження модернізаційних заходів у місцевому самоврядуванні щодо підвищення його фінансової самодостатності, у тому числі перехід об'єднаних територіальних громад на шлях сталого розвитку, поки не вирішені [2]. Тому на сьогодні в українському суспільстві можна здійснювати лише підготовку заходів для переходу на рейки сталого розвитку, починаючи з базових територіальних одиниць – регіонів.

Розвиток базових територіальних одиниць і підйом до рівня сталості потребують власних цілісних концепцій. Вони повинні будуватися на основі існуючих концепцій, які відображають роль і відповідальність органів державної і місцевої влади в досягненні суспільного добробуту і соціального розвитку, та корелювати з концепціями соціальної держави, суспільного розвитку, добробуту та ін. Шлях до розвитку регіонів починається з реформування місцевого самоврядування, а саме розширення його можливостей стосовно самозабезпечення і саморозвитку для створення умов повного задоволення потреб населення та активізації енергії регіонів. При цьому доходи від економічної діяльності розглядаються не як кінцева мета, а як засіб розширення можливостей вибору людей у таких принципово важливих галузях, як життєдіяльність, здобуття освіти і професійний розвиток, зміцнення здоров'я, економічна та громадська зайнятість, що спрямовуються на розвиток і підтримку людської особистості.

Кардинальні зміни існуючого стану регіонів супроводжуються управлінськими діями і вирішенням завдань, спрямованих на зміну кількості і якості компонентів регіонального господарювання, появу нових мереж співпраці, наповнення новим змістом функцій місцевого самоврядування, використання системоутворюючих регуляторів і створення нових правил і механізмів реалізації заходів розвитку. Вибір і обґрунтування нових траєкторій і напрямів розвитку в кожній системі регіону з метою оптимізації структурно динамічних параметрів розвитку, системних і виробничих відносин, норм, правил і способів діяльності різних суб'єктів об'єктивує необхідність визначення і обґрунтування шляху до переходу на сталий розвиток. Діяльнісний покроковий зміст його побудови і завдання влади щодо його організації та управління можна уявити, виділивши 4 етапи (таблиця).

Як свідчить зміст етапів переходу регіонів України на шлях сталого розвитку, зміни, необхідні в кожному попередньому етапі, накладаються на початок перетворень наступного етапу і забезпечуються ним. Організаційні й функціональні перетворення спрямовуються на побудову регіонів нової якості, а отже, потребують

Theory and history of Public Administration

високопрофесійного керівництва ефективної системи територіальної організації влади, запровадження управлінських амортизаторів, які повною мірою стримуватимуть негативні резонансні коливання в різних системах і сферах діяльності регіонів і затверджуватимуть незмінність обраних напрямів руху регіону.

Етапи переходу регіону на шлях сталого (збалансованого) розвитку

Етап	Назва етапу	Зміст етапу
1	2	3
I	Формування концепції сталого розвитку як системи знань, компетенцій і навичок влади для його проектування і втілення	<ul style="list-style-type: none">– Зміна ментальності і ставлення влади, населення і бізнесу стосовно їх причетності і впливу на процеси розвитку; формування уявлення і поступове затвердження в масовій свідомості філософії сталого розвитку, усвідомлення сучасних і майбутніх проблем суспільства, розуміння природи необхідних змін і з'ясування сутності трансформаційних процесів і можливостей управління становленням і плином процесів розвитку в просторі свого проживання;– визначення галузево-суб'єктної, предметно-суб'єктної структури регіону і окреслення проблем їх розвитку;– утворення дослідницької групи для створення наукової бази, розробка засадничих умов, обґрунтування змісту дій, їх послідовності і необхідного супроводу для переходу регіону на шлях сталого розвитку;– формування й оновлення нормативно-правового та інституційного забезпечення виводу процесів життєдіяльності регіону на якісно новий рівень;– набуття здатності стратегічно мислити, поповнення знань і навчання управлінського апарату регіональної влади з питань визначення і методико-інструментального забезпечення вирішення завдань сталого розвитку, набуття ними компетенцій і якісного оновлення методів реалізації здібностей до виконання функцій управління сталим розвитком регіону, його систем і об'єктів;– прийняття узгодженого рішення про наміри громади, влади і підприємств регіону стосовно вибору шляху сталого розвитку і розробки програми дій щодо його подолання
II	Дослідний, аналітичний і проектний	<ul style="list-style-type: none">– Оцінка структурно-динамічних властивостей регіону, його потенційного ресурсного забезпечення і нарощення ресурсних можливостей;– встановлення ступеня рівноваги між станом потенціалів, можливостей і параметрів розвитку систем– регіону і ступеня їх взаємозв'язків;– визначення напрямів і траєкторій розвитку регіону, потенційно-ресурсних обмежень у напрямі розвитку й умов їх комплексного збалансування;– прогнозування максимально можливого рівня показників досягнення цілей розвитку регіону і сценарно-варіативного обґрунтування;– розробка пропозицій щодо переліку і змісту заходів для розробки і реалізації політики, стратегії і стратегічних планів розвитку, обґрунтування їх ролі і значущості;– рекомендації і наукове обґрунтування засобів вирішення стратегічних завдань розвитку, вибір інноваційних форм, методів і технологій управління;– визначення змісту нової функції управління регіонами – формування й управління процесами сталого розвитку, дисипація завдань і ресурсів для їх виконання між учасниками процесів управління

1	2	3
III	Експериментальне запровадження	<ul style="list-style-type: none"> – Утворення центру і ради розвитку регіону; – прийняття і дотримання єдиної методології розробки й обґрунтування стратегії, політики, концепції і програмних заходів, планів і проектів розвитку; – обговорення і прийняття політики сталого (збалансованого) розвитку і цілісної концепції переходу систем регіону (економічної, соціальної, екологічної системи людського розвитку) на спільний шлях розвитку; – визначення і розподіл ресурсів і резервів організації, управління безперервністю плин процесів розвитку, у т.ч. фінансових, інституційних, інноваційних, організаційних, матеріальних, кадрових, інформаційних та інших для їх інтеграції в центрі генерування потенціалу розвитку регіону, на який разом із радою розвитку регіону покладається відповідальність за досягнення цілей розвитку в жорстко встановлені строки; – уточнення, вибір виду і змісту критеріїв і показників оцінки плин процесів розвитку. У їх складі доцільно виділяти супроводжувальні критерії, що опосередковано впливають на формування умов і можливостей забезпечення розвитку, якісне законодавство, формування корпоративної культури і корпоративної соціальної відповідальності, суспільну свідомість та інші критерії оцінювання плин і результатів процесів розвитку; – постановка завдань і формування моніторингу стану і процесів розвитку систем регіону та їх спільних результатів; – організація контролю й оцінювання результатів сталого розвитку окремих об'єктів, систем, їх процесів і регіону в цілому, своєчасне прийняття заходів щодо можливих відхилень; – налагодження систем регулярного звітування й аналізу діяльності відповідальними за керування процесами. Прийняття заходів за результатами
IV	Дотримання умов, підтримка й управління фінансовим забезпеченням розвитку	<ul style="list-style-type: none"> – Збільшення фінансового потенціалу регіону і територіальних громад; – ефективне генерування і використання фінансових ресурсів територій; – запровадження сучасних технологій управління місцевими бюджетами; – підвищення ефективності управління фінансовими потоками; – розширення доступу до фінансових ринків та ін.

Управління сталим розвитком як спільна публічна діяльність влади, громадськості і бізнесу потребує системної композиції управлінських підходів, які спрямовуються на підтримку збалансованості розвитку складових систем регіонів. Узагальнення існуючих підходів до визначення і вирішення проблем сталого розвитку країни і регіонів, а також визначення етапів переходу регіонів України на шлях сталого розвитку дозволяє побудувати модель сталого (збалансованого) розвитку регіону (рисунок). Структурні елементи моделі і їх взаємодія дозволяють уявити поле діяльності органів влади щодо його забезпечення, а саме особливості управління, формування і підтримки процесів розвитку.

Запропонована модель характеризується комплексністю, високим рівнем інтегрованості завдань: вона відображає узагальнений зміст моделей розвитку кожної із систем регіону. Шляхи досягнення цілей розвитку регіону передбачається узгоджувати як у внутрішньому системному середовищі регіону, так і з зовнішніми факторами.

Theory and history of Public Administration

Системи регіону як об'єкти сталого (збалансованого) розвитку	Економічна система	Соціальна система	Екологічна система	Система людського розвитку	Система управління
Збалансований ресурсний потенціал розвитку	Ресурсний потенціал розвитку економічної системи	Ресурсний потенціал розвитку соціальної системи	Ресурсний потенціал розвитку економічної системи	Ресурсний потенціал розвитку системи людського розвитку	Ресурсний потенціал розвитку системи управління
Суб'єкти управління сталим (збалансованим) розвитком	Органи державної, регіональної і місцевої влади, громадські об'єднання, підприємницькі кола, жителі, інститути суспільного розвитку				
Концепція сталого (збалансованого) розвитку	Місія, мета, завдання, принципи розвитку, напрями розвитку, процеси, критерії і індикатори, показники діяльності й очікувані результати досягнення цілей				
Завдання управління розвитком	Акумуляція ресурсів і потенціалу розвитку, утворення і відтворення потенціалу регіону (просте і розширене), перетворення ресурсів у нову якість, здобуття нових можливостей, раціональне споживання ресурсів, створення нових джерел і видів ресурсів, системна організація й управління процесами розвитку				
Інструменти управління сталим розвитком	Політика, стратегії, програми, плани, проекти розвитку окремих систем і їх об'єктів, узгоджені і гармонізовані в межах систем і між собою з урахуванням зовнішніх і внутрішніх чинників				
Інтегрований механізм управління сталим розвитком	Сукупність інституційного, правового, економічного, фінансового, інвестиційного, інформаційно-інноваційного, організаційно-управлінського, науково-методологічного та інших механізмів				
Очікуваний результат	Ефективна економіка і структура регіону, ефективне використання забезпечення і нарощування природного, трудового, виробничого, демографічного, інноваційного потенціалів, наявність умов і можливостей розвитку людини, ноосферна орієнтація населення і влади, розвинуте і зовнішнє партнерство, планування соціальності відносин влади і населення і соціального розвитку, які задовольняють усі потреби людей, стійка динаміка інноваційного розвитку територій				

Модель формування процесів управління сталим (збалансованим) розвитком регіону

Лідером серед виокремлених систем регіону слід розглядати систему управління регіоном, яка, на жаль, у дослідженнях проблем розвитку не визначається як самостійна система і пріоритетний першочерговий напрям розвитку. Водночас саме ця система генерує можливості і ресурси регіону, визначає базові потреби населення і ступінь їх задоволення, необхідні поточні стратегічні зміни, обирає і реалізує інноваційні методи, важелі й інструменти впливу на забезпечення якості життя.

У системі управління регіоном вирішується низка найактуальніших і найскладніших проблем розвитку, серед яких: наукове прогнозування і ресурсне обґрунтування напрямів стратегічного розвитку, запровадження узгоджених інноваційних системних механізмів управління, підвищення інтенсивності і якості управлінської та інших видів діяльності, визначення заходів, засобів, інструментів і важелів управлінського впливу на досягнення цілей розвитку та ін. Зазначене спонукає до зосередження уваги на цій надскладній і відповідальній за розвиток усього регіону системі зі структурною перебудовою його галузей, інфраструктури і відновлення навколишнього середовища.

Побудова детально розробленої і цілеспрямованої моделі системи управління регіоном потребує розробки власної концепції розвитку, яка ґрунтуватиметься на вже відпрацьованій науково-практичній структурі концепцій розвитку будь-яких систем. У складі підрозділів концепції розвитку систем управління регіоном доцільно розглянути: формування місії, мети, цільових завдань і напрямів діяльності для генерації і реалізації функцій управління розвитком керованих територіальних об'єктів, управлінські прогалини в проекції на стан розвитку керованих об'єктів, визначення можливих і необхідних змін, діагностику управлінських параметрів і потреби їх удосконалення, якість, види і достатність управлінських ресурсів для реалізації функцій розвитку в умовах багатоваріантності його траєкторій та інші концептуальні питання підвищення потенціалу й ефективності діяльності управлінської системи як модератора, організатора й управляючого суб'єкта розвитком регіону. Проектне, процесне і системне управлінське забезпечення розвитком регіону стають ключовими важелями стосовно збільшення ролі регіонів у розвитку держави.

Список використаних джерел / List of references

1. **Національна парадигма сталого розвитку України** / за заг. ред. Б. Е. Патона. – Київ : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Нац. акад. наук України, 2012. – 72 с. [Natsionalna paradyhma staloho rozvytku Ukrainy / za zah. red. B. E. Patona. – Kyiv : In-t ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Nats. akad. nauk Ukrainy, 2012. – 72 s.].

2. **Про Концепцію** сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> [Pro Kontseptsiuu staloho rozvytku naselenykh punktiv : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 24 hrud. 1999 r. № 1359-KhIV. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>].

3. **Про стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [Pro stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>].

4. **Профанація** або «Про стратегію сталого розвитку України – 2020» 3 квіт. 2015 р. // блог Голови Народного Руху України В. Куйбіди. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/vasyl_kuybida/300576_profanatsiya_abo_pro_strategiyu.html [Profanatsiia abo «Pro stratehiiu staloho rozvytku Ukrainy – 2020» 3 kvit. 2015 r. // bloh Holovy Narodnoho Rukhu Ukrainy V. Kuibidy. – Rezhym dostupu : http://blogs.lb.ua/vasyl_kuybida/300576_profanatsiya_abo_pro_strategiyu.html].

5. **Соціально-економічний** потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. Е. М. Лібанової, М. А. Хвесика. – Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с. [Sotsialno-ekonomichnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv:

Theory and history of Public Administration

natsionalna dopovid / za red. E. M. Libanovoi, M. A. Khvesyka. – Kyiv : DU IEPSSR NAN Ukrainy, 2014. – 776 s.].

6. **Сталий розвиток** промислового регіону: соціальні аспекти : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с. [Stalyi rozvytok promyslovoho rehionu: sotsialni aspekty : monohrafiia / O. F. Novikova, O. I. Amosha, V. P. Antoniuk [ta in.] ; NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti. – Donetsk, 2012. – 534 s.].

Надійшла до редколегії 24.10.16