

*О. В. Надоша,
аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами,
Національна академія державного управління при Президентіві України*

ВПЛИВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У межах даної статті здійснено аналіз впливу сталого розвитку на систему державного управління, побудовано авторську концепцію розуміння сутності сталого розвитку як складної соціальної системи, яка характеризується динамічною структурною стабільністю, збереженням безперервної заміни її елементів, процесуальними складовими якої є буферність, саморегуляція, швидкість та фази розвитку суспільства.

Within this paper analyzed the impact of sustainable development in the public administration system, built understanding of the author's concept of sustainable development as a complex social system, characterized by a dynamic structural stability, preserving a continuous replacement of its elements, the procedural elements of which are bufernist, self-control, speed and phase development of society.

Ключові слова: сталий розвиток, суспільний розвиток, стало-безпековий розвиток, система державного управління, оптимізаційні моделі.

Key words: sustainable development, social development, steel security development, governance, optimization model.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Проблема сталого розвитку є достатньо новою соціально-економічною та політичною конструкцією, а тому в межах сучасних дослідницьких підходів не має належного розроблення, що тим самим обумовлює доцільність її методологічного обґрунтування в межах сучасної державно-управлінської науки. В межах нашого дослідження, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на двох основних аспектах розгляду даної проблематики, зокрема значну методологічну цінність для нас становить аналіз сталого розвитку як окремого стану системи, здатної підтримувати стабільність своєї структури протягом тривалого відрізка часу, а також і стабільність функціонування самої системи державного управління, яка перебуває під впливом системи сталого розвитку. Саме тому важливим теоретико-методологічним завданням є дослідити механізми саморегуляції системи державного управління в умовах впливу сталого розвитку. При цьому відкритим залишається питання методології ідентифікації структурно-організаційних засад функціонування системи державного управління в умовах впливу сталого розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКИХ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Вперше конкретизовано проблема сталого розвитку була озвучена у 1992 році на конференції ООН з питань природного середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро, тут же представниками 179 держав було прийнято програму економічного та соціального розвитку людства у майбутньому столітті сформульовану у документі "Порядок ден-

ний на ХХІ століття". В основі цієї програми лежала концепція сталого розвитку, яка передбачала "модифікацію біосфери та застосування людських, фінансових, живих та неживих ресурсів для задоволення людських потреб та покращення якості життя" [1]. Логічним продовженням цього документа стало прийняття на Всесвітньому саміті по сталому розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 році "Плану виконання рішень на найвищому рівні", у якому були визначені конкретні заходи та часові інтервали їх реалізації: 2005—2015 роки оголошувались декадою переходу світу до сталого розвитку [2].

Прийняття Концепції сталого розвитку має три визначальних складові: екологічну, економічну та соціальну, недооцінення рівнозначності кожної із яких може привести до певних перекосів у забезпеченні сталого розвитку сучасного суспільства. З огляду на це, "активний розвиток економіки при слабкому розвитку екологічного та соціального напрямів приведе до порушення сталості розвитку... неможливо забезпечити покращення умов життя, якщо нарощення могутності економіки не буде супроводжуватись скороченням техногенного навантаження на людину та вирішенням соціальних проблем у житті суспільства" [3]. У такий спосіб Концепція сталого розвитку спрямована на одночасне вирішення трьох основних завдань реалізації сталого розвитку — забезпечення росту економіки за умови одночасного покращення екологічної ситуації та вирішення соціальних питань.

Важливим аспектом аналізу даної проблематики є аналіз принципів та критеріїв, які забезпечують стабільний стан функціонування системи державного управління в умовах сталого розвитку. Під цим станом, слід розуміти здатність системи державного управління як окремої динамічної системи "зберігати рух по чітко визначеній траєкторії

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

розвитку (підтримувати конкретний режим функціонування) незалежно від різних умов та факторів впливу" [4]. З огляду на це, у системі державного управління, якщо у своїй основі вона не буде побудована на принципі стабільності, ймовірність радикальних структурно-організаційних флуктуацій збільшиться. Якщо система державного управління виявиться не готовою до сприйняття умов сталого розвитку, вона сама по собі втратить стабілізаційний ефект, а відтак фактор зовнішнього впливу сталого розвитку зменшиться. Саме тому важливим технологічним прийомом в утвердженні принципу стабілізації системи державного управління в умовах сталого розвитку є саморегуляція, яка має здійснюватись через механізми налагодження зворотних зв'язків з відповідними структурними підрозділами органів державної влади. Сталий розвиток суспільства являє собою структурну та функціональну самоорганізацію соціальної системи, а тому це безпосередньо впливає на систему державного управління.

Вплив умов сталого розвитку на систему державного управління зумовлює необхідність посилення стабільності її відповідних підсистем, здатних забезпечити безпосередній розвиток суспільства. Це ставить питання про критерії розвитку системи державного управління в умовах досягнення її стабільності та умов сталого розвитку суспільства. На думку М.Б. Антонової, розвиток системи державного управління в умовах сталого розвитку визначається відповідними її пріоритетами, які дозволяють суспільству вийти із стану нестабільності [5]. Аби вийти із стану нестабільності суспільного розвитку, органи державної влади мають забезпечити перехід на шлях сталого розвитку шляхом управління ним. Саме управління сталим розвитком є одним із визначальних пріоритетів діяльності органів державної влади у сучасному постіндустріальному суспільстві.

Органи державної влади мають надати сучасним процесам розвитку суспільства сталий та довготривалий характер, аби у такий спосіб воно максимальною мірою відповідало потребам та інтересам громадян. Підтвердженням цього слугує думка проголошена одним із експертів ООН К.Аленом, який під "сталим та довготривалим розвитком розуміє незмінний стан гармонії, процес змін, в якому масштаби технологічного розвитку та відповідні інституційні зміни у системах соціальної організації мають чітко узгоджуватись із поточними та майбутніми потребами людей" [6]. Це, у свою чергу, свідчить про те, що перехід до сталого розвитку на пряму залежить від політичної волі та потенціалу розуміння нової проблеми органами державної влади. Відтак, це ставить питання про забезпечення сталості параметрів суспільного розвитку відповідно до потреб громадян та об'єктивних умов розвитку.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАНЬ)

Мета даної статті — здійснити концептуальний аналіз впливу сталого розвитку на систему державного управління, побудувати авторську концепцію розуміння сутності сталого розвитку як складної соціальної системи, яка характеризується динамічною структурною стабільністю, збереженням безперервної заміни її елементів.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Вплив сталого розвитку на систему державного управління позначається на генезі механізмів управління держав та її інститутів, які безпосередньо спрямовані на її відкритість та самоорганізаційну здатність. Це свідчить про те, що сталий розвиток передбачає якісну зміну системи державного управління, висуваючи до неї нові критерії ефективності, серед яких організаційна стабільність, якість державно-управлінських послуг, ресурсне забезпечення і т.п. Загальнометодологічно це можливо пояснити виходячи із Закону Ешбі, відповідно до якого, якщо одна підсистема в системі поводить себе не узгоджуючись із іншими, то стабільність системи загалом порушується. Відтак, якщо умов сталого розвитку суспільством не буде досягнуто, то це безпосередньо позначиться на ефективності системи державного управління, з іншого боку, якщо система державного управління не буде чітко корелюватись із умовами сталого розвитку, то це порушить внутрішній баланс її функціонування, що в кінцевому результаті приведе до втрати сталості всіх її інституційних підсистем.

Слід також відзначити, що в умовах сталого розвитку система державного управління не здатна до саморегуляції та саморозвитку на рівні всіх своїх підсистем (виробнича криза, інфляція, безробіття, демографічні проблеми), втрачає стабільність, у такому разі її регуляторні механізми не спрацьовують, точніше вони не забезпечують умови для належного функціонування системи, що тим самим приводить до її системного руйнування. Відтак, якщо система державного управління виявиться не здатною належно реагувати на умови сталого розвитку, "це не лише приведе до втрати нею стабільності функціонування, але й спровокує її перехід у діапазон затьожної кризи" [7, с. 117]. Аби система державного управління в умовах сталого розвитку не зазнала таких деструктивних змін, мають бути розроблені оптимізаційні механізми управління, як переходу до сталого розвитку так і управління сталим інноваційним розвитком.

З огляду на це, варто поставити питання про ефективність системи державного управління в умовах впливу не неї умов сталого розвитку. Критерієм такої ефективності, на думку Н.Ф. Реймерса, виступає "якість здійснення процесу регулювання розвитком системи, яка є результатом чітко прогнозованих відхилень від динамічної рівноваги, яку має система у сталих умовах" [8]. При цьому вчений акцентує увагу на так званих сталих системах, в межах яких відхилення від заданих норм динамічної рівноваги є незначними, оскільки вони забезпечуються дією механізмів зворотних зв'язків процесів оперативного управління. Це, у такий спосіб, свідчить про те, що в умовах сталого розвитку в системі державного управління важлива роль має належати налагодженню зворотних зв'язків у процесі реалізації оперативного управління щодо прийняття відповідних державно-управлінських рішень, що у такий спосіб забезпечить попередження критичного стану функціонування системи. При цьому слід відзначити, якщо система державного управління виявиться не готовою до налагодження таких зворотних зв'язків, вплив сталого розвитку на її функціонування супроводжуватиметься запровадженням так званих "гомеостатичних механізмів", які, ймовірно, приведуть до руйнування попередньої системи організаційної діяльності. Більше того, "зворотні зв'язки, які будуть задіяні із запізненням, можуть спровокувати значне відхилення параметрів системи, в результаті чого стане можливим входження системи в стан біфуркації" [9, с. 27]. З огляду на це, варто наголосити на тому, якщо є такі порушення у функціонуванні системи державного управління, які зумовлені неадекватними процесами управління існують протягом тривалого відрізка часу, відбувається блокування процесів адаптації та самоорганізації, внутрішня деформація системи зростає настільки, що виникає необхідність докорінного реформування діяльності її інститутів. Важлива роль при цьому належить посиленню відповідних оптимізаційних процесів забезпечення сталого розвитку, до яких Н.Ф. Реймерс відносить: наявність чітко визначеної мети розвитку та можливість її коригування, інтенсифікацію процесів самоорганізації, кореляційне підвищення адаптивних можливостей системи та ефективності управління нею, посилення ефективної перспективної активності [10, с. 37].

Саме тому, на думку Г.С. Розенберг та Г.П. Краснощюкова система державного управління в умовах впливу сталого розвитку має базуватись на методологічних принципах теорії управління та самоорганізації, які включають "реалізацію принципів зворотного зв'язку та принципів еквіфінальності, які забезпечують можливість вибору найбільш ефективних шляхів досягнення цілей сталого розвитку (вибір оптимальної траєкторії розвитку системи), принципів управління за результатами, які дозволяють відслідковувати реакцію системи державного управління на безпосередній вплив зовнішніх факторів, здійснювати контроль за впливом таких факторів та аналіз її динаміки в результаті їх безпосереднього впливу" [11, с. 77].

З огляду на наведені вище підходи, під сталим розвитком варто розуміти стан вирішення соціально-економічних проблем громадян, їх соціальний захист та ліквідація будь-яких форм соціально-економічної та політичної дискримінації. У такий спосіб прихід сталого розвитку як нової форми соціальної організації ставить перед системами державного управління нові завдання, а саме: забезпечення прав на працю, освіту та належні умови життєдіяльності. З огляду на це, новим кри-

терієм функціонування системи державного управління в умовах впливу сталого розвитку стає соціальна спрямованість.

Слід особливо відзначити, що при всій логічній доцільності обґрунтування методологічної потреби утвердження принципів сталого розвитку, існують концепції та підходи вчених, де акцентується увага на окремих викликах, які, ймовірно, матимуть місце, а тому й система державного управління повинна володіти всім необхідним потенціалом державно-управлінських рішень щодо реагування на них. Так, на думку А.В. Позднякова, "сталий розвиток теоретично може бути реалізованим лише в окремих розвинених державах за умови жорсткого регулювання соціально-економічних відносин" [12]. Подібної думки також дотримуються А.Н. Грешневиков, М.Я. Лемешев, Ю.Г. Демьянко, які вважають, що концепція сталого розвитку є, скоріше за все, демагогією, ніж виваженою стратегією розвитку сучасних суспільств у "ній говориться про те, як було б добре, якби відмовитись від руйнівного принципу антропоцентризму в ім'я екоцентризму [13]. При цьому вчені також відзначають про те, що на сьогодні не існує єдиного інструменту, який спрямував би сучасні соціально-економічні та суспільно-політичні процеси у єдине необхідне русло [13].

Достатньо афірмативною роль впливу сталого розвитку на механізми державного управління бачить Ю.Г. Демьянко, на думку якого сучасні системи державного управління являють собою "системи, які самостійно створюються і перебувають в умовах постійної саморегуляції... формулюються та еволюціонують на принципах автономності та операціональної замкненості" [14, с. 8]. Обґрунтовуючи послідовність свого підходу, Ю.Г. Демьянко використав закон термодинаміки, аби пояснити, що в умовах сталого розвитку "покращення умов життєдіяльності людей в одній державі неминуче приводить до погіршення умов в іншій державі, і покращення умов функціонування однієї із сфер суспільного життя неминуче може привести до гіршання в іншій" [14, с. 9]. У такому контексті вплив сталого розвитку на систему державного управління не слугує одним із інструментів її стабілізації, а відтак, й оптимізації функціонування.

Варто розмежовувати фактор впливу сталого розвитку на функціонування систем державного управління, зокрема сталий розвиток як ідеологічну конструкцію, за якою мають забезпечувати свій розвиток всі держави світу у загальнопланетарному масштабі, чи сталий розвиток як об'єктивну тенденцію, яка зумовлює доцільність досягнення сталості соціально-економічних та суспільно-політичних процесів. Слід особливо наголосити на тому, що сталий розвиток є однією із оптимізаційних моделей реагування систем державного управління на зовнішні об'єктивні виклики, що безпосередньо підтверджується положеннями висловленими у доповіді А.Печчеї, які фактично і визначають його сучасні принципи та фактори впливу на систему державного управління. На його думку, "збереження існуючих тенденцій науково-технічного прогресу та економічного розвитку людства в першій половині XXI століття неминуче приведе до глобальної катастрофи" [15, с. 73]. З огляду на це, утвердження принципів сталого розвитку є однією з об'єктивних потреб розвитку сучасних суспільств, а відтак, і пріоритетним напрямом діяльності державно-управлінських структур. Заради того, аби досягнути сталого розвитку, державами має бути ліквідовано всі принципи та заходи, які не сприяють сталому розвитку, з огляду лише на це мають розроблятися новітні концепції та технології реалізації цілей сталого суспільства.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК (ДОСЛІДЖЕНЬ) У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Здійснений нами аналіз сутності сталого розвитку, дозволив чітко конкретизувати його зміст, у всіх його об'єктивних проявах, концептуальні суперечності у підходах реалізації його принципів, чітко ідентифікувати фактори впливу на функціонування сучасних систем державного управління, їх організаційно-функціональний потенціал по управлінню процесами сталого розвитку.

Побудовано авторську концепцію розуміння сутності сталого розвитку як складної соціальної системи, яка характеризується динамічною структурною стабільністю, збереженням безперервної заміни її елементів, процесуальними складовими якої є буферність, саморегуляція, швидкість

та фази розвитку суспільства та його впливу на сучасну систему державного управління, на підставі чого визначено її основні характеристики (неадитивність, еквіфінальність, цілеспрямованість, емерджентність, прагнення до створення та підтримання гомеостазу) та критерії (тривалість життя, яка традиційно визначається соціально-економічними умовами життя, стабільність та визначеність політичної ситуації).

На основі аналізу концепцій та теорій сталого розвитку систематизовано її основні підходи та теорії, (еволюційно-циклічна теорія та теорія динамічної рівноваги; антропоцентричний; системний; неокласичний; неокенсіанський; інституціональний; інфраструктурний підходи), що дозволило чітко конкретизувати його зміст, у всіх його об'єктивних проявах, концептуальні суперечності у підходах реалізації його принципів, чітко ідентифікувати фактори впливу на функціонування сучасних систем державного управління, їх організаційно-функціональний потенціал по управлінню процесами сталого розвитку.

Здійснено аналіз сталого розвитку як окремого стану системи здатної підтримувати стабільність своєї структури протягом тривалого відрізу часу, а також її стабільність функціонування самої системи державного управління, яка перебуває під впливом системи сталого розвитку, на підставі цього досліджено механізми саморегуляції системи державного управління в умовах впливу сталого розвитку та ідентифіковано структурно-організаційні засади функціонування системи державного управління в умовах впливу сталого розвитку. Це безпосередньо ставить питання про пошук нових оптимізаційних моделей реалізації державного управління в умовах сталого інноваційного розвитку, що і складає перспективи для його подальшого розроблення в межах вітчизняної науки державного управління.

Література:

1. Порядок дій "Порядок денний на XXI століття" ("Agenda 21"). — К.: Видавництво "Інтелсфера" 2000. — 359 с.
2. План дій на XXI століття, ухвалений на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі в 2002 році: www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm або <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>
3. Стратегии устойчивого развития. — Режим доступу: <http://www.exp21.com.ua/rus/arhiv/86/86-2.htm>
4. Дергачова К. Концепція сталого розвитку у науково-практичному вимірі: <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php3?m=1&n=29&c=454>
5. Антонова Н. Б. Теория и методология государственного управления: курс лекций / Антонова Н.Б., Захарова Л.М., Вечер А.С. — 3-е изд., доп. — Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 235 с.
6. UN DESA Indicators for Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, DESA, United Nations. — New York, 2001. — 713 p.
7. ЮНЕСКО, Рамковий проект Міжнародної програми виконання Десятиріччя освіти для сталого розвитку 2003р. — М., 2003. — 713 с.
8. Шоста програма дій у галузі навколишнього середовища Європейського союзу, 2001 — 2010 роки, 2001 р. — К.: 2001. — 318 с.
9. Устойчивое развитие: Россия, Сибирь, Байкальский регион. — Новосибирск: Изд-во: СО РАН, 2007. — 122 с.
10. Реймерс Н.Ф. Устойчивое развитие (теория, законы, правила, принципы и гипотезы). — М.: Россия Молодая, 2004. — 367 с.
11. Розенберг Г.С., Краснощёков Г.П. Устойчивое развитие в России. Опыт критического анализа. — Тольятти: Интер-Волга, 2010. — 245 с.
12. Поздняков А.В. Глобализация, устойчивое развитие, монополярный мир. — Режим доступа: <http://spkurdyumov.narod.ru/Pozdnyakov1.htm>.
13. Грешневиков А.Н., Лемешев М.Я. Подоплека "устойчивого развития". Почему Россия не должна слепо подлагаться на рекомендации международных организаций // Вопросы государственного управления. — 2000. № 100 (2162). — С. 74—83
14. Демьянко Ю.Г. И все-таки — устойчивое развитие. Полемика с Анатолием Грешневиковым и Михаилом Лемешевым // Вопросы философии. — 2000. — № 12 — С. 2—18.
15. Печчеи А. Человеческие качества. — М.: Прогресс, 1980. — 476 с.

Стаття надійшла до редакції 10.10.2011 р.