

**Національна академія державного управління  
при Президентові України  
Інститут географії НАН України**

**Т. К. ГРЕЧКО, С. А. ЛІСОВСЬКИЙ,  
С. А. РОМАНЮК, Л. Г. РУДЕНКО**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО  
(ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ**

**Навчальний посібник**

**Київ – 2015**

УДК 351/354  
ББК 65.050  
П 88

Це видання підготовлено в рамках реалізації проекту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо у національну політику України», який випроваджує Програма розвитку ООН в Україні (ПРООН) за підтримки Глобального екологічного фонду (ГЕФ). Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам видання та не обов'язково відображають погляди ПРООН та ГЕФ.

Це видання не для продажу.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол №223/4-7 від 28.05.2015 р.) та Вченою радою Інституту географії НАН України (протокол № 6 від 09.09.2015 р.)*

**Рецензенти:**

доктор наук з державного управління, професор Т. І. Іванова;  
доктор наук з державного управління, професор С. Ф. Марова;  
доктор економічних наук, професор Я. Б. Олійник;  
доктор географічних наук, професор Г. П. Підгрушний.

**Гречко Т. К., Лісовський С. А., Романюк С. А., Руденко Л. Г.**

**П 88** Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : [навч. посіб.] / Т. К. Гречко, С. А. Лісовський, С. А. Романюк, Л. Г. Руденко. – Херсон : Грінь Д.С., 2015. – 264 с.

**ISBN 978-966-930-025-6**

У навчальному посібнику висвітлено поняття «сталий (збалансований) розвиток», генезис формування засад сталого (збалансованого) розвитку; проаналізовано системи індикаторів, що застосовуються для відображення різноманітних аспектів сталого (збалансованого) розвитку та відповідної політики; здійснено аналіз публічного управління у впровадженні політики сталого (збалансованого) розвитку, застосування механізмів горизонтальної та вертикальної координації органів влади; розглянуто моделі, методи та вимоги до прийняття управлінських рішень при формуванні та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку.

Навчальний посібник адресований слухачам системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також усім, хто виявляє інтерес до публічного управління при формуванні й реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку, у тому числі працівникам органів виконавчої влади, представникам органів місцевого самоврядування, науковцям.

**ISBN 978-966-930-025-6**

Автори:

Т. К. Гречко: Вступ, § 3.3.2.–3.3.5; розділ 6, розділ 7.  
С. А. Лісовський: Вступ, розділ 1, розділ 2, §3.1, 3.2, 3.3.1., розділ 4, розділ 5, Висновки  
С. А. Романюк: Вступ, § 3.3.2.–3.3.5; розділ 6, розділ 7.  
Л. Г. Руденко: Вступ, розділ 1, розділ 2, §3.1, 3.2, 3.3.1., розділ 4, розділ 5, Висновки

© Гречко Т. К., Лісовський С. А., Романюк С. А., Руденко Л. Г., 2015

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	6
<b>РОЗДІЛ 1. ЖИТТЯ НА ПЛАНЕТІ У НЕБЕЗПЕЦІ</b> .....	9
1.1. Криза у взаємовідносинах суспільства і природи та її суть .....	9
1.2. Пошуки виходу: основні завдання .....	27
<b>РОЗДІЛ 2. ПАРАДИГМА СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ</b> .....	33
2.1. Витоки концепції сталого (збалансованого) розвитку.....	33
2.2. Форум Ріо-92 та його рішення.....	43
2.3. Глобальні конвенції ООН та стан їх імплементації в Україні .....	48
2.4. Мета й основні принципи концепції сталого (збалансованого) розвитку .....	54
2.5. Міжнародні форуми після Ріо-92 та їх рішення .....	61
<b>РОЗДІЛ 3. УКРАЇНА: ОЦІНКА СТАНУ СПРАВ У ВИМІРАХ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ</b> .....	78
3.1. Тенденції змін основних властивостей компонентів природи .....	78
3.2. Наслідки взаємодії суспільства і природи в Україні.....	90
3.3. Індикатори сталого (збалансованого) розвитку.....	94
3.3.1. Поняття «індикатори сталого (збалансованого) розвитку». Системи індикаторів. Інтегральні індикатори .....	94
3.3.2. Варіативність індикаторів сталого (збалансованого) розвитку .....	106
3.3.3. Контекст-індикатори, що характеризують диспропорції розвитку .....	111
3.3.4. Інтегрований підхід до визначення контекст-індикаторів сталого (збалансованого) розвитку .....	117
3.3.5. Концепція формування програмних індикаторів .....	121
<b>РОЗДІЛ 4. ПОТЕНЦІЙНІ РЕСУРСИ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ</b> .....	131
4.1. Ресурси забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.....	131
4.2 Основні завдання переходу України до сталого (збалансованого) розвитку .....	143

<b>РОЗДІЛ 5. ФОРМУВАННЯ МАЙБУТНЬОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ</b> .....	153
5.1. Міжнародні угоди, до яких приєдналась Україна .....	153
5.2. Концепція, Стратегія та Національний план дій щодо переходу до сталого (збалансованого) розвитку .....	159
5.3. Механізми, етапи та очікувані результати імплементації програмних заходів переходу до сталого (збалансованого) розвитку .....	164
<b>РОЗДІЛ 6. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ВПРОВАДЖЕННІ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ</b> .....	173
6.1. Напрями вдосконалення інституційної політики. Зміна ролі та функцій центральних органів виконавчої влади .....	173
6.2. Запровадження вертикальної координації: удосконалення багаторівневого управління .....	179
6.3. Розриви, що виникають в управлінні сталим (збалансованим) розвитком .....	184
<b>РОЗДІЛ 7. ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ</b> .....	188
7.1. Загальні вимоги щодо формулювання рішень у публічному управлінні .....	188
7.1.1. Обмеження проблеми .....	188
7.1.2. Визначення цілей .....	189
7.1.3. Критерії досягнення цілей .....	190
7.2. Основні моделі, що використовуються при виборі управлінських рішень .....	192
7.2.1. Класична модель на основі аналізу витрати-вигоди .....	192
7.2.2. Прийняття рішень на основі оцінювання впливу .....	195
7.3. Основні методи оцінки вигід та витрат, що використовуються в публічному управлінні .....	203
7.3.1. Модель неповної (часткової) рівноваги (partial equilibrium analysis) .....	203
7.3.2. Модель загальної рівноваги .....	205
7.4. Оцінювання витрат при підготовці рішення .....	206
7.5. Оцінювання вигід при підготовці рішення .....	211
7.6. Методи оцінки впливів, пов'язаних зі здоров'ям людини .....	219
7.7. Концепція алгоритму прийняття рішення в публічному управлінні .....	224
7.7.1. Визначення альтернативних варіантів рішення .....	224

7.7.2. Ідентифікація витрат і вигід, які потребують оцінки .....	226
7.7.3. Вибір моделі аналізу витрат і вигід .....	227
7.7.4. Монетизація прямих витрат для усіх можливих альтернативних рішень .....	228
7.7.5. Витрати органів виконавчої влади та загальні прямі витрати .....	229
7.7.6. Скорочення витрат .....	230
7.7.7. Впливи на здоров'я, безпеку та навколишнє середовище .....	231
7.7.8. Оцінювання непрямих впливів .....	233
7.7.9. Реальні наслідки та порівняння альтернативних рішень .....	234
7.8. Територіальний аспект прийняття рішень у публічному управлінні .....	235
7.9. Концептуальні підходи до оцінювання територіального впливу управлінських рішень у контексті сталого (збалансованого) розвитку .....	240
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	251
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	254

## ВСТУП

Людство здолало межу другого і третього тисячоліть, вийшовши на черговий відтинок свого розвитку. Сьогодні воно має величезні технічні досягнення, надзвичайно зросли можливості його впливу на природу планети. Людина побувала в усіх куточках Землі, вийшла в Космос. Завдяки новим технологіям практично зникли просторові та часові бар'єри для спілкування, обміну інформацією між найвіддаленішими материками і частинами планети. Водночас досягнення людства, попри всю їх значущість і велич, тільки підкреслили ступінь залежності людини від сил Природи. Тому питання взаємодії суспільства з природою на порозі третього тисячоліття вийшли на чільне місце в переліку проблем, без вирішення яких неможливі подальше існування та розвиток життя на Землі. Зумовлено це невинним збільшенням масштабів впливу людства на природу, зростанням його загальної чисельності, що мали своїми наслідками активний розвиток процесів деградації окремих природних комплексів і виснаження природно-ресурсного потенціалу планети в цілому, погіршення якості усіх параметрів навколишнього природного середовища.

Щоб рухатися далі, Людство має вирішити значну кількість глобальних проблем, більшість із яких виникли в площині його взаємовідносин з Природою, навчитись ураховувати довготривалі наслідки втручання в хід природних процесів, узгодити та скоординувати дії щодо регулювання масштабів антропогенного впливу на планетарному рівні, вибрати на цій основі подальші шляхи розвитку. Для цього потрібно переосмислення принципів існування Суспільства та його підходів до використання і розподілу природних ресурсів планети.

Час, протягом якого в другій половині ХХ століття приходило усвідомлення необхідності визначення подальших кроків просторового розвитку суспільства, можна вкласти в три основні етапи.

Перший етап – це власне усвідомлення як проблеми та донесення до населення інформації про погіршення екологічних властивостей компонентів природи, вичерпність ресурсів, зниження їх якості, а також необхідності формування законодавства щодо збереження й охорони природи.

Другий етап – проведення міжнародних форумів високого рівня і розробка документів щодо забезпечення сталого (збалансованого) розвитку. Головними з них є Декларація про навколишнє середовище і розвиток та Порядок денний на XXI століття, що були прийняті на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) У них зафіксовані принципові положення щодо нової концепції розвитку людства в майбутньому, що отримала визначення сталого (збалансованого) розвитку (від англ. «sustainable development»). В основу концепції було покладено усвідомлення тісного взаємозв'язку екологічних, економічних і соціальних проблем розвитку людства та розуміння того, що їх вирішення можливе тільки на комплексній основі, на основі врахування балансу інтересів розвитку природи й суспільства з огляду на інтереси всіх складових елементів, які в сукупності формують світову цивілізацію. Перехід до сталого (збалансованого) розвитку було визначено завданням для всього людства на XXI ст.

Третій етап – це реалізація в теоретичній управлінській і практичній площині запропонованих принципів, що визначають обов'язки населення планети Земля щодо збереження спільного навколишнього середовища за забезпечення права на соціально-економічний розвиток. Без сумніву, досягнення цільових орієнтирів розвитку, що означені в Ріо-92 та підтверджені й уточнені пізніше (Йоганнесбург-2002, Ріо-2012), не відбудеться само по собі. Повинні бути спільні дії з їх усвідомлення різними верствами населення, всіма управлінськими структурами та на законодавчому рівні.

У посібнику, що пропонується увазі шановного читача, висвітлені історія формування концепції сталого (збалансованого) розвитку, його основні принципи, можливості, ресурси та механізми досягнення.

Забезпечення сталого (збалансованого) розвитку є надзвичайно складним завданням, що вимагає системного підходу. Одним із важливих аспектів зазначеної системи забезпечення є управлінський. У цьому контексті важко переоцінити роль публічного управління – від формування його принципів, цілей та завдань до прийняття конкретних рішень

щодо їх реалізації. Публічне управління визначається як цілеспрямований вплив на соціальні процеси, що охоплює дії органів влади і неурядових акторів, таких як громадянське суспільство, вчені, дослідники та приватні організації. Для впровадження принципів сталого (збалансованого) розвитку критичним є не тільки міжнародний чи національний, а й регіональний та місцевий рівні управління, забезпечення їх системної діяльності, що визначає успіх або невдачу спільних зусиль, оскільки в умовах глобалізації гармонізоване публічне управління на всіх територіальних рівнях є необхідною умовою досягнення цілей і завдань сталого розвитку.

Глобальні проблеми вимагають не лише своєчасного реагування, а й узгоджених упереджувальних дій на всіх рівнях. Саме у цьому ланцюжку доволі часто виявляється те, що у фахівців з управління отримало назву «еволюційний дисхроноз» – відставання адаптації систем державного управління від темпів змін, що відбуваються на різних рівнях управління та вимагають нових підходів, ідей і нових управлінських рішень. Саме тому особлива увага приділяється управлінській проблематиці при формуванні пропозицій до Цілей Сталого Розвитку (Sustainable Development Goals, SDGs) на період після 2015 р. із урахуванням трьох основних аспектів управління – добре врядування, ефективне управління та справедливе управління.

Інституційна спроможність органів влади різних рівнів приймати відповідальні рішення, формувати реальні цілі, застосовувати адекватні індикатори, що свідчать про їх досягнення, впроваджувати прийнятні для ефективної реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку управлінські моделі, створювати умови для такого розвитку – усі ці складові публічного управління розглядаються у пропонованому посібнику. Особлива увага приділяється проблематиці прийняття рішень у публічному управлінні при розробці та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку.



## РОЗДІЛ 1

---

# ЖИТТЯ НА ПЛАНЕТІ У НЕБЕЗПЕЦІ

### 1.1. Криза у взаємовідносинах суспільства і природи та її суть

Людина протягом свого існування долала нові й нові етапи розвитку, збільшуючи масштаби свого впливу на природу, які сьогодні досягли або, як кажуть інформовані песимісти, перевищили критичний рівень, після якого природа втрачає здатність до самовідновлення (Рис. 1.1.1). Тому практичний перехід до сталого (збалансованого) розвитку вимагає здійснення глобальної системної зміни поведінки людства в природі.



*Рис. 1.1.1.*

По суті це означає перехід до принципово нового етапу взаємодії з природою.

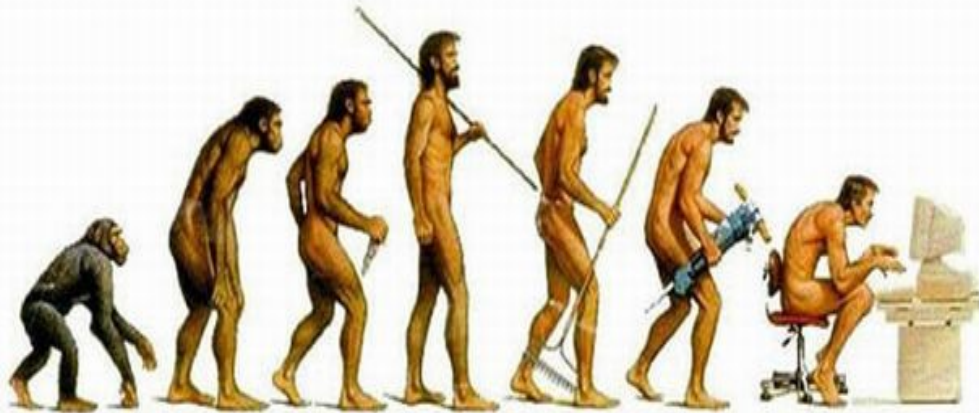
За всю попередню історію людство пройшло декілька етапів у відносинах з природою. Серед них етапи, пов'язані з оволодінням вогнем, переходом від мисливства та збирання дарів природи до землеробства, виникненням індустріальної цивілізації. Кожен із попередніх кроків означав взаємну зміну якісних параметрів як людської (суспільної), так і природної складових у рамках системи «суспільство – природа». Усі ці кроки мали своїм результатом розширення першої складової за рахунок відповідного зменшення другої.

Різні автори залежно від підходів до вивчення етапів взаємодії людства з природою (рис. 1.1.2)<sup>1</sup> та, відповідно, ступеня генералізації виділяють різну кількість таких етапів, стадій

---

<sup>1</sup> Эволюция человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://usahitman.com/genetic-history/>

(наприклад, б)<sup>2</sup>.



*Рис. 1.1.2. Еволюція людини*

У найбільш загальному вигляді, на наш погляд, можна виділити три основні стадії цієї взаємодії:

Перша стадія тривала близько 2–3 млн років – від появи на Землі перших людей примітивного виду *Homo habilis* до виникнення близько 40 тис. років тому сучасного людського виду *Homo sapiens*, тобто до початку пізнього палеоліту. У цей період взаємодія людини з природою обмежувалася біологічним обміном речовин. Слабкий антропогенний вплив тоді не викликав практично жодних помітних змін у навколишньому середовищі.

Друга стадія тривала близько 40 тис. років – від початку пізнього палеоліту до середини ХХ ст. (в окремих дослідників є різні позиції щодо визначення конкретного терміну). У цей період людство вже відчутно впливало на навколишнє середовище, особливо наприкінці стадії, причому антропогенний тиск на природу неухильно зростав разом із розвитком людського суспільства, з удосконаленням продуктивних сил. Людська діяльність спричинила зникнення багатьох видів тварин і рослин, викликала деградацію природних екосистем на значних площах, але ще не порушила природного кругообігу речовин та енергетичних потоків на нашій планеті, тобто – динамічної рівноваги біосфери. Негативні дії людей почали викликати

<sup>2</sup> Переход к устойчивому развитию: глобальный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.

зворотню реакцію природи, що створювало певне напруження у взаємовідносинах між людським суспільством і навколишнім середовищем.

У рамках цієї стадії можна виділити декілька етапів, зокрема: примітивний, протягом якого людина впливала на природне середовище полюванням та рибальством; агрокультурний, коли основними процесами антропогенного впливу на природу були скотарство та землеробство; машинно-індустріальний, в якому провідним фактором руйнування навколишнього природного середовища стало промислове виробництво<sup>3</sup>.

Третя стадія розпочалась у середині ХХ ст. в умовах стрімкого розгортання науково-технічної революції, і саме з нею пов'язані всі сучасні проблеми взаємодії суспільства з природою.

Уся історія розвитку людства супроводжувалась екологічними кризами, в основі появи яких було виникнення диспропорцій у розвитку продуктивних сил, котрі на певних етапах не могли забезпечити достатньою кількістю ресурсів життєдіяльності зростаючу чисельність населення планети. Виходом з кожної кризи ставали революційні зміни у виробництві, що давали змогу організувати більш масштабне використання та експлуатацію природних ресурсів. Аналіз історії розвитку людства дозволяє дослідникам виділити в ній декілька екологічних криз:

- приблизно 30–35 тис. років тому – криза збіднення ресурсів природи, які можна було отримати простим збиранням та полюванням;
- 10–15 тис. років тому – перша антропогенна екологічна криза (перепромислу);
- 2 тис. років тому – криза примітивного поливного землеробства;
- 150–350 років тому – друга антропогенна екологічна криза;
- 60 років тому (орієнтовно) розпочалася третя антропогенна криза, пов'язана зі значним порушенням структури і властивостей природних ландшафтів унаслідок господарської діяльності людини та змінами у глобальних процесах масоенергопереносу

<sup>3</sup> Бачинський Г. О., Беренда Н.В., Бондаренко В.Д. та ін. / За ред. Бачинського. Основи соціоекології. – К.: Вища школа, 1995. – 238 с.

між великими регіонами.

Усі попередні кризи долалися, значною мірою, відповідними революційними діями суспільства і вплив людини на природу залишався не таким стрімким і результативним, як за останні 50–60 років, що характеризувалися:

- посиленням біотехнічного впливу (винайдення і застосування нових знарядь полювання);
- сільськогосподарською революцією (створення і застосування землекопальних знарядь, перехід до землеробства);
- другою сільськогосподарською революцією, широким освоєнням неполивних земель;
- промисловою революцією.

Можна навести численні приклади з минулого, коли внаслідок діяльності людини значні за площею території зазнавали екологічних криз. Так, занепад однієї з найдревніших цивілізацій – Шумерської, що розвивалась у долині Тигру та Євфрату, стався внаслідок надмірного зрошення і засолення земель. Хрестоматійним є приклад знищення лісів у Стародавній Греції внаслідок перевипасу овець.

У цілому весь період, який охоплює давню і середньовічну історію людства, характеризувався тим, що запаси та природне відтворення ресурсів планети значно перевищували потреби суспільства. Тому глобальної зміни природних умов під впливом людини не відбувалося.

Варто акцентувати увагу на такому важливому аспекті, як особливості типів суспільства, цивілізацій що існували на різних етапах розвитку суспільства та у різних регіонах земної кулі. Окрім іншого, цивілізації відрізнялися між собою й особливостями відносин з природою, організації освоєння та використання природних ресурсів планети. Арнольд Тойнбі виділив і описав 21 цивілізацію, що існували впродовж історії людства<sup>4</sup>. Усі вони поділяються на два типи: традиціоналістський та техногенний.

Цивілізація техногенного типу виникла лише в XIV–XVI ст. у межах європейського регіону. Їй передували дві мутації середньовічних культур: культури античного полісу та культури

<sup>4</sup> Тойнбі А. Дж. Постижение истории. — М.: Рольф, 2001—640 с

європейського християнського Середньовіччя. Їх синтез в епоху Ренесансу і наступний розвиток в епоху Реформації сформували ядро системи цінностей, на якій заснована техногенна цивілізація. Фундаментальним чинником її розвитку став техніко-технологічний прогрес. Ця цивілізація стала піком розвитку процесів, що розпочалися приблизно 10 тис. років тому і під впливом яких почала формуватися система взаємовідносин між людьми, а також між суспільством та біосферою<sup>5</sup>.

Проте за історично короткий відрізок часу техногенний тип розвитку цивілізації зайшов у глухий кут. Нераціональна господарська діяльність, багаторазово підсилена в теперішній час здобутками науково-технічного прогресу, призвела до пошкодження та вичерпання природних ресурсів, зменшення регенераційних можливостей і механізмів біосфери, деформації сформованого протягом багатьох мільйонів років природного кругообігу речовин та енергетичних потоків на планеті, порушення динамічної рівноваги глобальної земної соціоекосистеми. Унаслідок цього почалося прогресуюче руйнування біосфери Землі, яке загрожує стати незворотним і призвести у найближчому майбутньому до такого ступеня деградації навколишнього природного середовища, що воно стане непридатним для подальшого існування людей.

У середині ХХ ст. криза у взаємовідносинах суспільства і природи набула якісно нового характеру – глобального, загальнопланетарного<sup>6</sup>. Це означає, що виникла небезпека руйнування систем життєзабезпечення людства і біосфери в цілому. Згідно з оцінками, допустимий відносний поріг використання людством чистої первинної продукції біоти складає менше 1%, тоді як на межі другого і третього тисячоліть він сягнув близько 10%<sup>7</sup>.

Масштаби антропогенного впливу на навколишнє середовище досягли сьогодні майже критичної величини, навіть незначне їх збільшення в будь-який момент загрожує перевищити потенціал

<sup>5</sup> Моисеев Н.Н. Еще раз о коэволюции природы и общества // Экология и жизнь. – 1998. – №2. – С. 24–28.

<sup>6</sup> Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст. (географічний аспект). За ред. Л.Г. Руденка. – К.: Академперіодика, 2005. – 320 с.

<sup>7</sup> Волощук В.М., Гродзинський М.Д., Шищенко П.Г. Географічні проблеми сталого розвитку України // Український географічний журнал. – 1998. – №1. – С. 13–18.

його самовідновлення – межу екологічної ємності планети.

Безпосередніми причинами, що викликали посилення антропогенного пресингу, стали стрімке збільшення загальної чисельності народонаселення та зростання абсолютних величин споживання природних ресурсів у розрахунку на кожного жителя Землі. Так, 15 тис. років тому чисельність населення Землі становила всього 3 млн осіб, за 2 тис. років до н.е. – 50 млн осіб, на початку нашої ери – 230 млн осіб, у кінці I тисячоліття – 275 млн, у 1900 р. – 1,6 млрд осіб. Це означає, що 15 тис. років тому все населення планети не перевищувало кількість жителів сучасного Києва, які проживають на території близько 840 км<sup>2</sup>, за 2 тисячі років до нашої ери всіх землян можна було б розмістити в межах сучасної України, а в 1900 році чисельність людства тільки трошки перевищувала населення сучасного Китаю.

Протягом ХХ ст. чисельність людства виросла більше, ніж за всю попередню історію, і на межі другого та третього тисячоліть вона вже перевищувала 6,5 млрд осіб (табл. 1.1.1).

*Таблиця 1.1.1*

#### **Динаміка чисельності народонаселення світу**

<b>Рік</b>	<b>Населення, млрд осіб</b>	<b>Час досягнення мільярдного приросту, років</b>
1820	1	Уся попередня історія
1927	2	107
1960	3	33
1974	4	14
1987	5	13
1999	6	12
2012	7	13

За розрахунками, станом на липень 2015 року на Землі проживало близько 7,26 млрд осіб.<sup>8</sup> При цьому середні показники споживання природних ресурсів в розрахунку на одного сучасного землянина значно перевищують показники споживання його попередниками. Задоволення потреб людства вимагає постійного нарощування обсягів експлуатації природно-ресурсного

<sup>8</sup> the-world-factbook Електронний ресурс [ Режим доступу <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>

потенціалу планети.

Як приклад розглянемо В'єтнам (рис. 1.1.3, 1.1.4). Населення країни збільшилося з 28,3 млн осіб у 1950 р. до 94,4 млн осіб у 2015 р. Щодня у В'єтнамі народжується близько 4300 дітей (в Україні – близько 1230). При цьому ВВП зростає швидкими темпами (6% у 2014 р.). ВВП В'єтнаму в 2014 р. становив 510,7 млрд дол. США (Україні – 370,0 млрд). Розвиток економіки і зростання народонаселення породжують значні екологічні проблеми в багатьох регіонах країни.

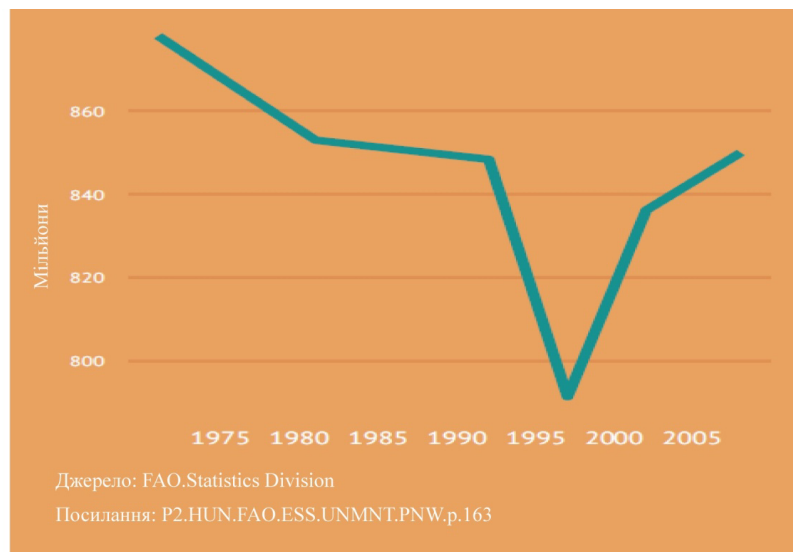


*Рис. 1.1.3. Типова ранкова картина на вулиці Ханюю (В'єтнам)  
Фото С. А. Лісовського*



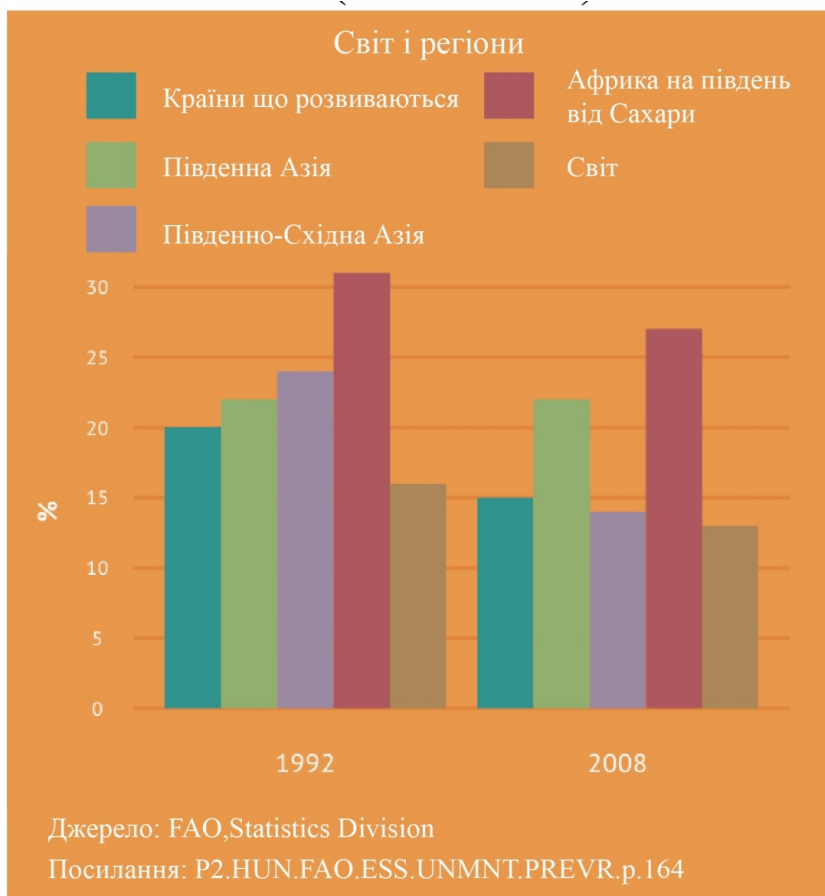
*Рис. 1.1.4. Діти В'єтнаму  
(Фото С. А. Лісовського)*

Унаслідок виснаження і погіршення якості природних ресурсів у багатьох регіонах світу сотні мільйонів людей потерпають від дефіциту питної води, палива та продуктів харчування (рис. 1.1.5).



**Рис. 1.1.5. Світ. Кількість людей, що недоїдають, млн. осіб, 1975-2005 рр.**

Світ. Окремі регіони світу. Частка людей, які недоїдають, %, 1998 та 2008 рр.



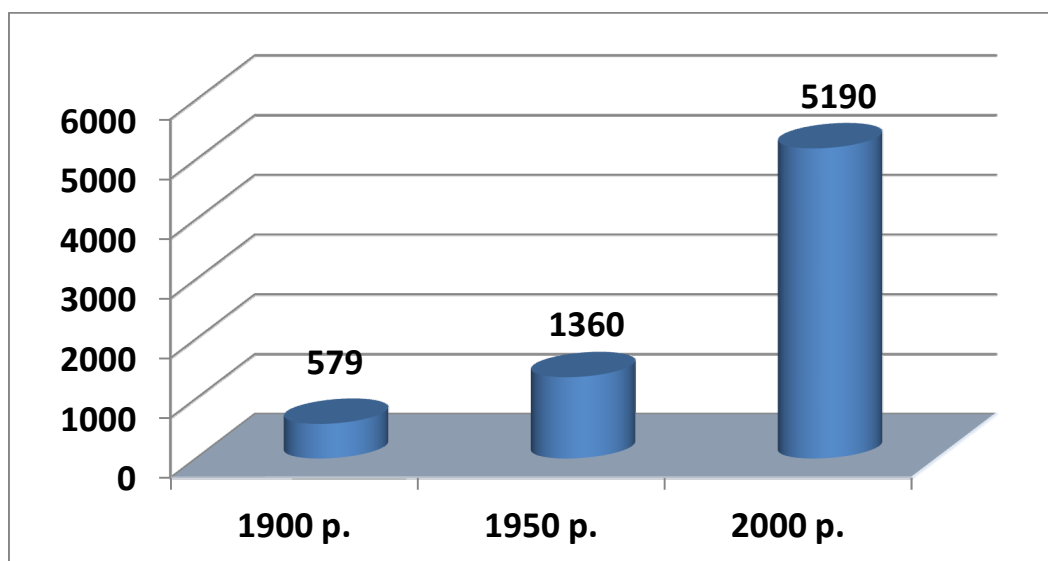


На початку ХХ століття щорічне споживання води на одну особу в світі становило  $360 \text{ м}^3$ , а на початку ХХІ століття –  $607 \text{ м}^3$  (рис. 1.1.6).



*Рис. 1.1.6. Збільшення споживання води в розрахунку на одну особу в ХХ столітті*

З урахуванням зростання чисельності народонаселення світу за минуле століття обсяги використання води зросли майже в 10 разів (рис. 1.1.7).



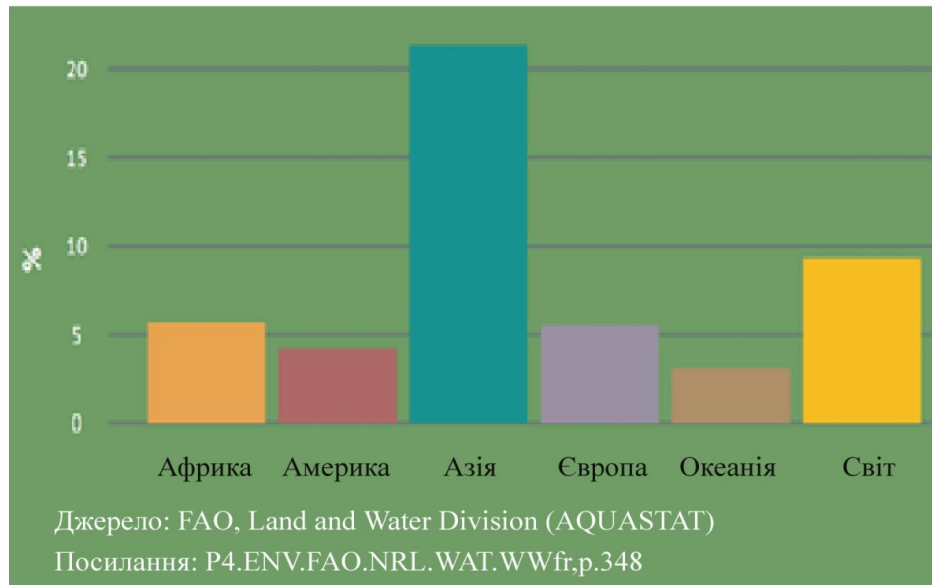
*Рис. 1.1.7. Динаміка водоспоживання в світі у ХХ столітті,  $\text{км}^3/\text{рік}$ <sup>9</sup>*

Як результат, річний об'єм використання водних ресурсів у 2013 році перевищив 12% всього річкового стоку планети (рис. 1.1.8)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Shiklomanov, 1997 р.

<sup>10</sup> Електронний ресурс [Режим доступу ] <http://wdi.worldbank.org/table/3.5>

### Частка використаної води (у % до запасів по регіонах світу, 2005 р.



**Рис. 1.1.8.**

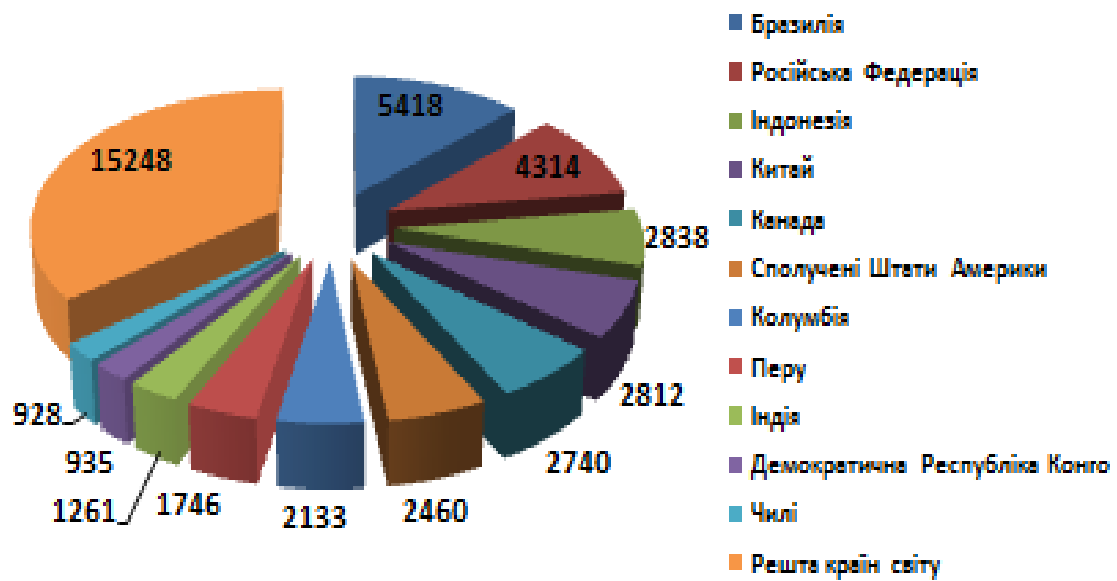
Нестача водних ресурсів у світі стає гострою проблемою в умовах індустріалізації, урбанізації та демографічного зростання. За даними Комісії ООН зі сталого розвитку, понад 40% країн відчувають дефіцит водних ресурсів. Це країни, де рівень щорічного використання води перевищує 20% внутрішнього відновлюваного запасу прісної води. Зазначене робить питання збереження водних ресурсів і пошуку нових джерел одним із найактуальніших у XXI столітті<sup>11</sup>.

Слід згадати і нерівномірність розподілу водних ресурсів між країнами. Ця нерівномірність в абсолютних цифрах проілюстрована на рис. 1.1.9.

Загальновідомим є приклад озера Байкал, яке містить 23600 км<sup>3</sup> якісної прісної води, що складає 20% від усіх її світових запасів (рис. 1.1.10).

Однак більш принциповою є нерівномірність забезпечення водними ресурсами в розрахунку на одну особу населення (рис. 1.1.11).

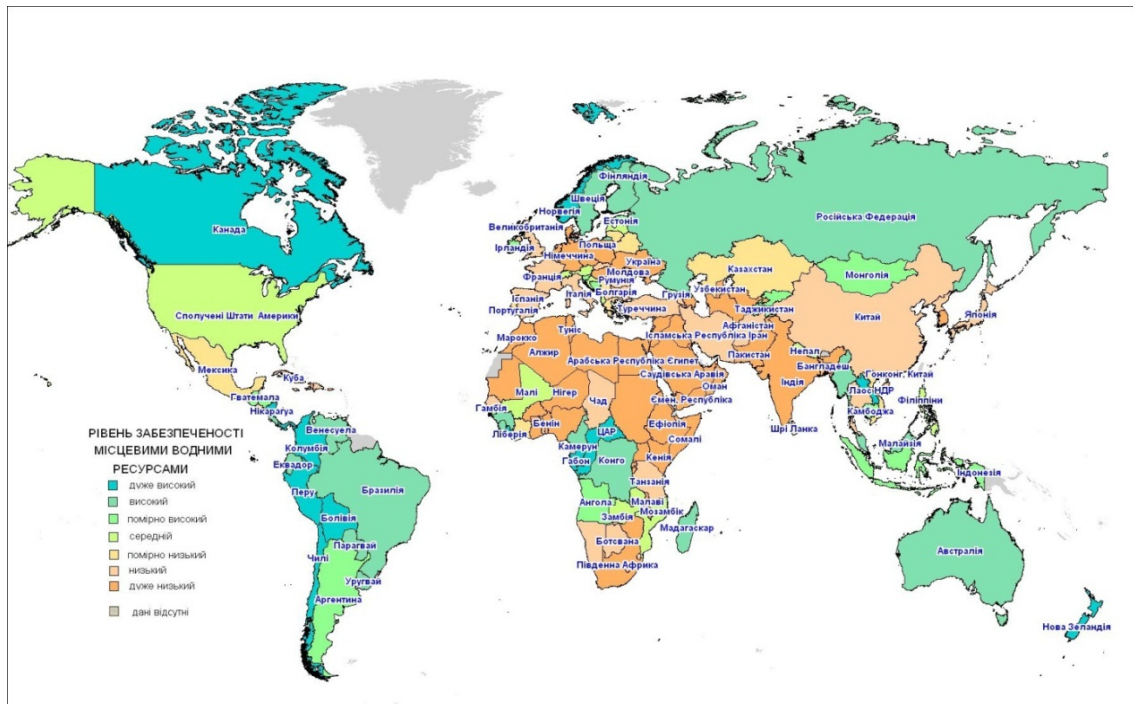
<sup>11</sup> Пильников Б. Итоги Всемирного саммита ООН по устойчивому развитию в Йоханнесбурге. // КОМПАС. – 18.09.2002.



*Рис. 1.1.9. Країни світу з найбільшими запасами відновлюваних водних ресурсів  
Побудовано за даними Світового банку*



*Рис. 1.1.10. Озеро Байкал. Фото С.А. Лісовського*



**Рис. 1.1.11. Забезпеченість країн світу місцевими водними ресурсами<sup>12</sup>**

На планеті дедалі гостріше відчувається нестача прісної води, придатної для пиття, вживання в їжу та вирощування злакових культур, худоби та птиці. За розрахунками FAO, щоб одержати 1 кг картоплі, потрібно 1000 літрів води, кукурудзи – 1400, пшениці – 1450, курятини – 4600 літрів. Рекомендована норма витрати води людиною становить 50 літрів на добу. Мінімум – 30 літрів: 5 – для пиття, 25 – для гігієнічних потреб.

Але якщо середній американець споживає 500 літрів води на добу, британець – 200, то у Гамбії цей показник становить 4,5 літра, Малі – 8, Сомалі – 8,9, Мозамбіку – 9,3 літра води на добу. Близько 2 млрд осіб не мають доступу до джерел питної води<sup>13</sup>.

У 2012 р. загальна площа орних земель у світі досягла близько 14 млн км<sup>2</sup>, що приблизно дорівнює розмірам двох таких материків, як Австралія. На сьогодні можливості розширення площі ріллі практично повністю вичерпані, навпаки, у багатьох регіонах її частка значно перевищує допустимі з позиції дотримання природної рівноваги пропорції і має бути суттєво

<sup>12</sup> Джерело. Лісовський С. А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України / Інститут географії НАН України. — К., 2009. — 300 с.

<sup>13</sup> Ю.Нанавов Продовольча криза – проблема глобальна // Дзеркало тижня №5, 2011

зменшена<sup>14</sup>.

За умови нинішнього щорічного приросту народонаселення лише для збереження існуючого рівня споживання зерна його виробництво кожного року має збільшуватись на 28 млн тонн, тобто на величину, що приблизно дорівнює половині валового збору зернових в Україні в найкращі за врожайністю роки. Ураховуючи, що мільйони гектарів сільськогосподарських земель втрачаються щорічно внаслідок різних видів ерозії та техногенної деградації, це є надто складним завданням

У зв'язку з щорічним приростом народонаселення і при збереженні його темпів площа орних земель на одного жителя зменшиться до 2025 р.: в Африці – з 0,3 до 0,12 га/особу; у Північній і Центральній Америці – з 0,7 до 0,45 га / особу; у Південній Америці – з 0,5 до 0,25 га / особу; в Азії – з 0,18 до 0,12 га / особу. Вже в 1990-ті роки внаслідок одночасної дії декількох несприятливих факторів виробництво зернових у світі зменшилося не тільки в розрахунку на одну особу населення, але і в абсолютному вимірі.

Україна має другий у світі показник розораності території. Внаслідок надмірної частки орних земель, порушення балансу між ріллею, луками і пасовищами близько половини сільгоспугідь країни зазнають різних видів ерозії.



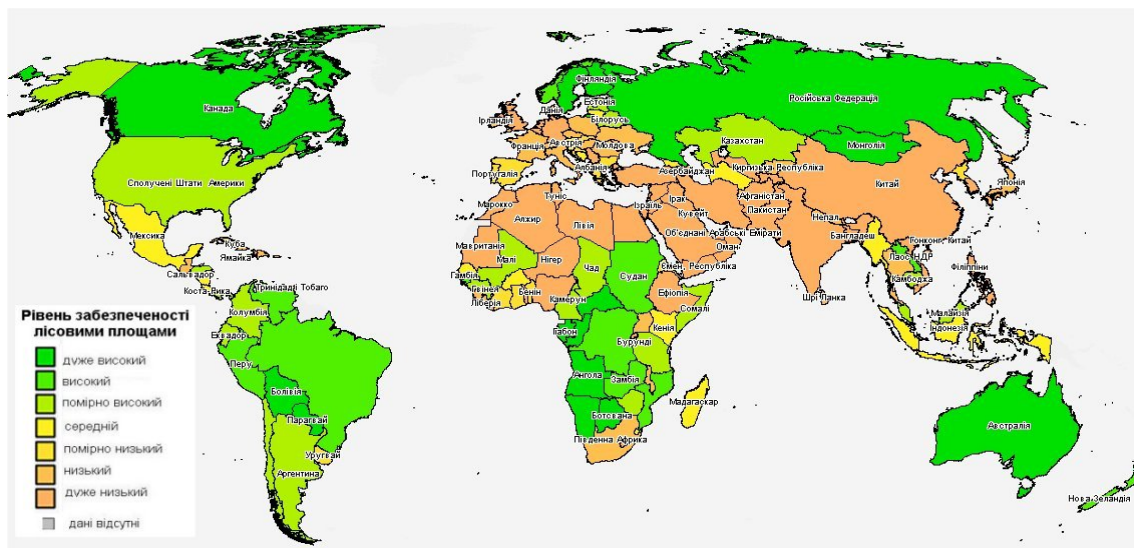
*Рис. 1.1.12. Україна. Землі Черкащини. Фото С.А. Лісовського*

<sup>14</sup> the-world-factbook Електронний ресурс [ Режим доступу <http://wdi.worldbank.org/table/3.1>

За даними Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (далі – FAO), близько мільярда чоловік на планеті голодують. Сучасна географія регіонів, де відчувається гострий дефіцит конче потрібних продуктів харчування, охоплює низку країн, що розвиваються, в Африці, Азії та Латинській Америці, серед яких найгірша ситуація має місце в Уганді, Малі, Нігері, Сомалі, Киргизстані, Таджикистані, Гондурасі, Гватемалі та Гаїті.

Для забезпечення потреб зростаючого населення Землі у найближчі 30 років треба буде збільшити сільськогосподарське виробництво мінімум у півтора рази в світовому масштабі та удвічі – у країнах, що розвиваються. При цьому світові запаси зерна до кінця 2011 року порівняно з 2010-м зменшилися на 7%, ячменю – на 35%, кукурудзи – на 12%, пшениці – на 10%. Зростуть тільки запаси рису (на 6%), але, за оцінками FAO, це навряд чи зможе зупинити підвищення цін на цю культуру<sup>15</sup>.

Минуле століття характеризувалось стрімким вирубуванням лісів, що загрожує дестабілізацією екологічної ситуації багатьом регіонам світу. (рис. 1.1.13, 1.1.14).



**Рис. 1.1.13. Індекс забезпеченості населення країн світу лісовими ресурсами<sup>16</sup>**

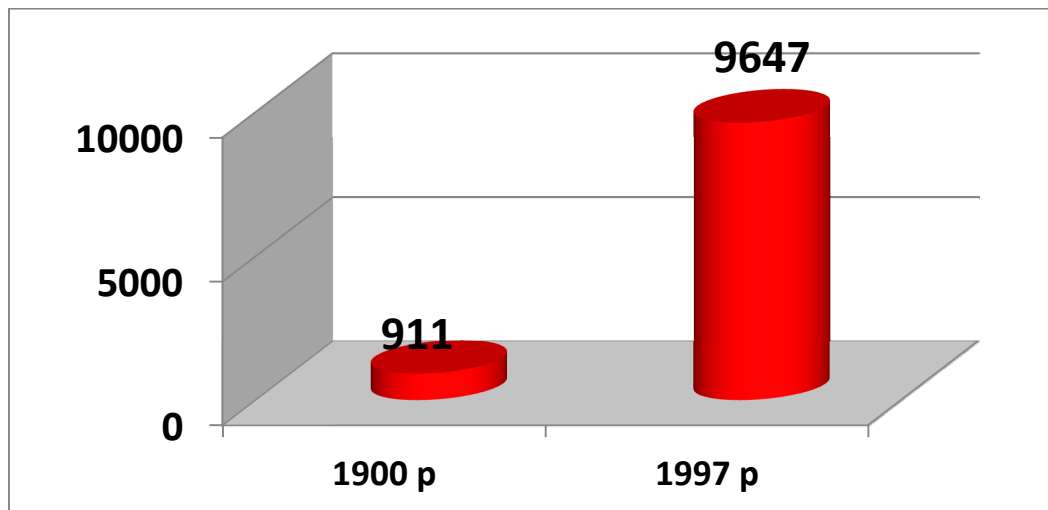
<sup>15</sup> Ю.Нанавов Продовольча криза – проблема глобальна //Дзеркало тижня №5, 2011

<sup>16</sup> Джерело. Лісовський С. А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України / Інститут географії НАН України. — К., 2009. — 300 с.



*Рис. 1.1.14. Екваторіальна Гвінея. Вирубання джунглів.  
Фото Р.О. Спиці*

У ХХ столітті стрімко зросли обсяги споживання людством енергії (рис. 1.1.15).

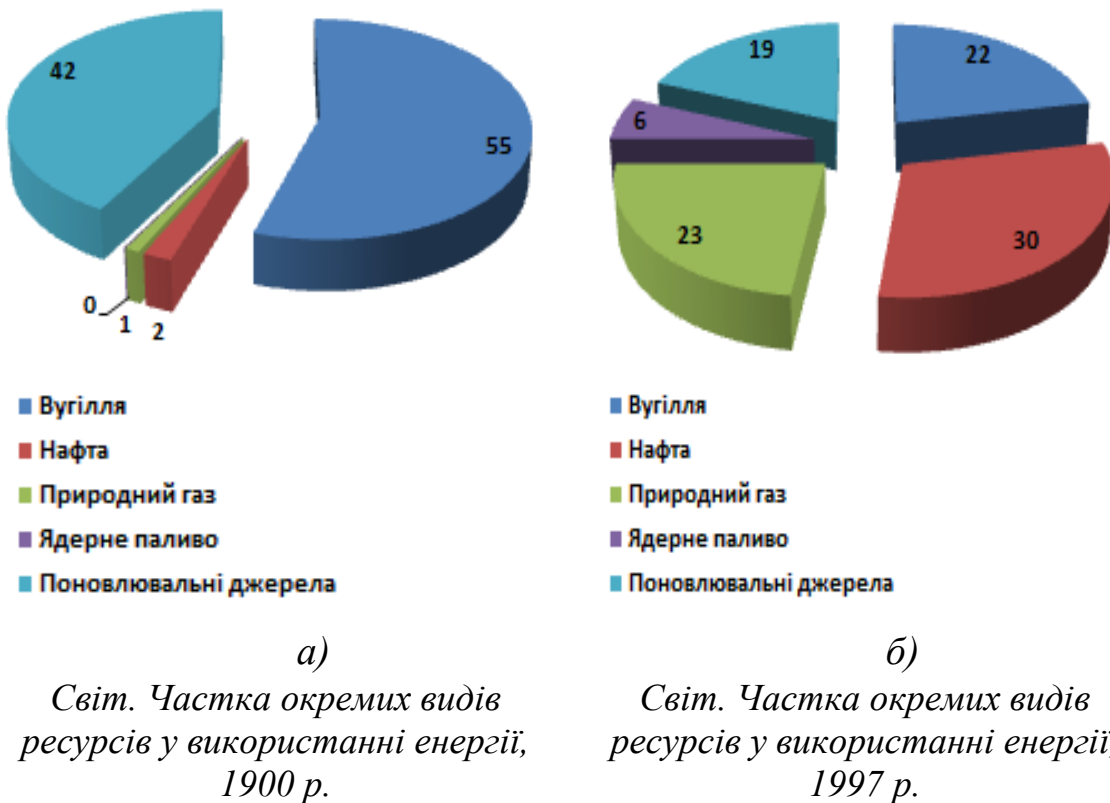


*Рис. 1.1.15. Динаміка споживання енергії у ХХ столітті,  
млн тонн нафтового еквіваленту<sup>17</sup>*

<sup>17</sup> Flavin C. and Dunn S. Reinventing Energy System//Brown L. et al., eds State World 1999. W.W.Northon & Co. New York & London, 1999, p.23.

На початку третього тисячоліття обсяги споживання вугілля зросли до 5,3 млрд тонн<sup>18</sup>. У 2007 р. було спожито близько 4,95 млрд тонн нафти, 3,2 трлн м<sup>3</sup> природного газу<sup>19</sup>. У 2013 р. було спожито майже 5 млрд тонн нафти, в 2012 – 3,5 трлн м<sup>3</sup> природного газу<sup>20</sup>.

Характерною ознакою ХХ століття стали докорінні зміни пропорцій у використанні традиційних енергетичних ресурсів, особливо щодо нафти і газу, та поява нового енергоресурсу – ядерного палива. Спалювання їх призвело до збільшення викидів вуглецевого газу у понад 12 разів (1900 р. – 534 млн тонн, 1997 р. – 6,49 млрд тонн<sup>21</sup>), рис. 1.1.16.



**Рис. 1.1.16.**

Це призводить до виникнення парникового ефекту та

<sup>18</sup> МКТ Росуголь [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://mkt.rosugol.ru>

<sup>19</sup> Central Intelligence Agency. – The 2008 World Factbook. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

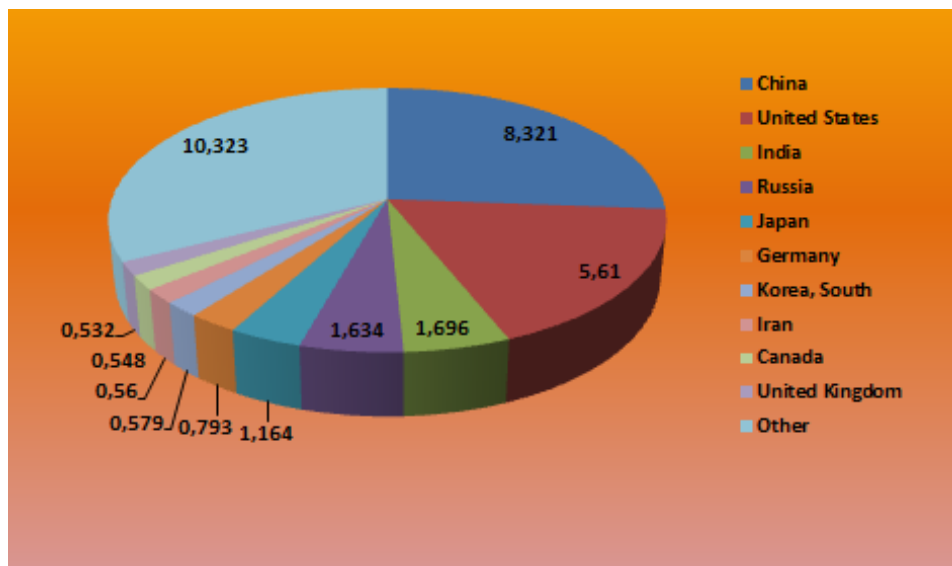
<sup>20</sup> Central Intelligence Agency. – The World Factbook. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>21</sup> demoscope.ru. Електронний ресурс [ Режим доступу ] <http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0173/analit01.php>



порушення глобального температурного балансу, зумовлює випадання кислотних дощів, які є основною причиною деградації і всихання лісів на значних площах. У 2011 р. обсяг викидів CO<sub>2</sub> на одну особу перевищив 5 тонн<sup>22</sup> (рис.1.1.17).

У 2011 році обсяг споживання енергії людством досяг 12734 млн тонн нафтового еквіваленту. При цьому за період 1990–2011 роки споживання енергії у розрахунку на одного мешканця Землі збільшилося з 1665 до 1893 кг на рік.<sup>23</sup> Міжнародне енергетичне агентство при Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) дійшло висновку, що до 2020 року споживання первинної енергії у світі збільшиться до 14 995 млн тонн нафтового еквіваленту.



**Рис. 1.1.17. Країни світу, що здійснюють найбільші в світі промислові викиди CO<sub>2</sub>, млрд. т, 2011р.**

У результаті діяльності людини природа планети зазнає відчутних змін, які викликають порушення у ході природних процесів масоенергопереносу і загрожують у разі свого посилення порушенням глобальної природної рівноваги на планеті. Умовно всі проблеми деградації глобальної екологічної системи поділяють на дві складові:

1. Деградацію і зміни навколишнього природного середовища в результаті нераціонального господарського

<sup>22</sup> Worldbank Електронний ресурс [Режим доступу] <http://data.worldbank.org/topic/environment>

<sup>23</sup> Worldbank Електронний ресурс [Режим доступу] <http://wdi.worldbank.org/table/3.6>

освоєння та використання природно-ресурсного потенціалу планети, дефіцит і вичерпання природних ресурсів розвитку людства.

2. Деградацію навколишнього природного середовища в результаті його антропогенного забруднення.

У різних регіонах світу процеси порушення природної рівноваги набули різних масштабів і мають свої специфічні особливості. Три регіони світу з найбільшим порушенням природної рівноваги виділяють (за К. Лосевим) як три центри дестабілізації навколишнього середовища. Це:

1. *Європейський центр дестабілізації*: охоплює майже всю територію Європи, крім окремих її північних територій. Загальна його площа перевищує 8 млн км<sup>2</sup>, у регіоні збереглося не більше 8% природних екосистем.

2. *Північноамериканський центр дестабілізації*: охоплює майже всю основну територію США, південь Канади та північ Мексики. Площа регіону – близько 9 млн км<sup>2</sup>, у регіоні збереглось близько 10% природних екосистем.

3. *Азійський центр дестабілізації*: займає всю територію Південно-Східної Азії і значну частину території Південної та Східної Азії. Площа регіону – 7 млн. км<sup>2</sup>, у регіоні збереглося 5% природних екосистем.

Також деякі автори на території планети виділяють чотири центри стабілізації:

1. *Північний Євразійський центр стабілізації* (до його складу входять майже вся азіатська територія Росії, її Європейська Північ та північна частина Скандинавії) площею 11 млн км<sup>2</sup>.

2. *Північноамериканський центр стабілізації* (охоплює більшу частину Канади та Аляску) площею 9 млн км<sup>2</sup>.

3. *Південноамериканський центр стабілізації* (Амазонія з прилеглими до неї територіями) площею 10 млн км<sup>2</sup>.

4. *Австралійський центр стабілізації* (більша частина території Австралії, виключаючи південні та східні райони) площею 4 млн км<sup>2</sup>.

Площа територій, які зберегли свій первісний природний стан, стрімко зменшується. Руйнування під натиском людини природних екосистем цілих регіонів призводить до збіднення

біотичного і ландшафтного різноманіття потенціалу живої природи. Це, фактично, руйнує генетичний фонд планети, що неминуче зменшує природну базу подальшого розвитку людства і робить проблематичними шанси його виживання.

Отже, сучасна криза взаємовідносин людини та природи має глобальний характер і поширилася практично на всі регіони планети. Її не можна вирішити так, як вирішувалися кризи у попередній історії людства – шляхом освоєння нових територій, переселення з екологічно уражених територій у регіони з сприятливою екологічною ситуацією тощо. Подолання цієї кризи вимагає якісно нових підходів, якісно нових принципів організації взаємодії Суспільства і Природи.

## **1.2. Пошуки виходу: основні завдання**

Протягом мільйонів років Земля змінювалася під впливом природних процесів. Від появи на планеті людина тривалий час практично не впливала на їхній хід. Однак в останні століття антропогенний вплив став чинником, що призвів до суттєвих змін усіх компонентів природи та їх екологічних властивостей. Аналіз сучасної ситуації, що склалася в ході здійснення людством спроб виходу із глухого кута у відносинах з природою, показує необхідність розробки цілісного, науково обґрунтованого плану дій щодо кінцевої мети, засобів, етапів здійснення, узгодження колективних дій суспільства та розробки реально діючих ефективних механізмів досягнення зазначеної мети.

Сьогодні варто вказати на першочергову необхідність теоретико-методологічного вивчення й опрацювання окресленої проблематики. При цьому розширеного і поглибленого вивчення потребують такі основні блоки проблем, а саме:

***І. Вивчення природи нашої планети як основи виникнення середовища існування та джерела ресурсів людства. Оцінювання можливостей природних комплексів планети зберігати здатність витримувати антропогенне навантаження та підтримувати динамічну рівновагу.***

Ми підтримуємо підхід до вивчення взаємодії суспільства і природи, за яким людство не є хазяїном природи. На нього

покладена відповідальність за її збереження, бо саме людина як істота наділена розумом і має дбати про збереження природи як основи життя на планеті.

Оскільки людство є частиною природи, то його інтереси й потреби в принципі можна вважати такими, що не суперечать інтересам і потребам розвитку природи. Навпаки, розвиток людства, опанування ним нових знань, отримання нових можливостей можна розглядати як етапи природної еволюції. Однак зазначене може бути справедливим лише за умови дотримання людством певних правил поведінки в природі, які мають базуватися на знанні законів її розвитку. Існуюча нині теоретико-методологічна база не дає змоги чітко визначити науково обґрунтовані межі, масштаби й напрями людського втручання в хід природних процесів на планеті в цілому та в межах її окремих регіонів. Це є однією з першопричин того, що дотепер не конкретизовані на науковій основі загальні обсяги втручання суспільства в хід процесів масоенергопереносу на нашій планеті, за яких могли б відбуватися процеси коеволюції суспільства і природи, а остання, не втрачаючи стійкості та здатності до відновлення, могла б продовжувати свій взаємний розвиток із суспільством. (Можна говорити в цьому разі про створення можливостей для взаємовідновлення і взаєморозвитку природи і суспільства як єдиної умови, що може забезпечити їх спільне майбутнє, а не про відновлення природи чи відтворювальні процеси в суспільстві).

***II. Вивчення суспільства, що пов'язане з природою діалектичними зв'язками як частина і ціле, тобто яке є, з одного боку, невід'ємною частиною природи, а з другого – елементом у системі природних зв'язків, котрий вийшов на якісно новий рівень розвитку і розвивається за власними, відмінними від природних законами.***

Саме тут слід звернути особливу увагу на філософське осмислення феномену людського суспільства, його ролі в природі, цілей суспільного розвитку, які людство має обирати як орієнтири на довготривалу перспективу.

У контексті цього завдання актуалізуються питання вивчення історії розвитку людства, історії цивілізацій, що існували в

попередні часи на нашій планеті, та вивчення особливостей їх взаємовідносин з природою, використання й освоєння ними природно-ресурсного потенціалу планети. Не менш актуальним є вивчення особливостей сучасних цивілізацій та специфіки їх взаємовідносин з природою.

Слід зазначити, що збереження сучасного цивілізаційного різноманіття на Землі розглядається багатьма дослідниками як одна з важливих умов забезпечення сталого розвитку людства. Ми цілком поділяємо цю думку. Іншим важливим аспектом досліджень в окресленому напрямі є вивчення багатовікового історичного досвіду кожної з окремих цивілізацій, накопиченого в процесі освоєння і використання ресурсів планети у межах ареалів свого виникнення та розвитку.

Це є необхідним для виявлення та врахування всіх помилок минулих часів та, одночасно, опрацювання унікального досвіду дбайливого використання ресурсів природи, накопиченого протягом багатьох віків. Особливо важливим і принциповим у разі цього контексті є питання вибору пріоритетних напрямів розвитку людства загалом. Це має бути обраний як єдино можливий варіант досвід (підхід) однієї з сучасних цивілізацій чи це має бути їх синтетичне поєднання на основі певним чином визначених критеріїв, або синтез на основі всього перерахованого якісно нового варіанта? Ступінь принциповості цього питання зростає внаслідок дії фактору обмеженості й дефіциту природних ресурсів, що з часом стає все сильнішим. Дослідження суспільства в контексті його взаємозв'язків з природою з позицій обґрунтування теоретико-методичних засад переходу до сталого (збалансованого) розвитку потребує вивчення таких аспектів, як геополітичний та геоекономічний устрій на планеті, механізми регулювання взаємовідносин між державами у сфері використання й отримання права доступу до природних ресурсів планети та її регіонів, нормативно-правове регулювання спільної відповідальності за стан і якість природи Землі, принципи узгодження та вирішення спірних ситуацій. Цей же напрям дослідження включає вивчення можливостей нарощування технологічних і технічних можливостей людства та використання цього фактора для зменшення негативного антропогенного впливу

на довкілля, забезпечення зменшення рівня природоємності суспільного розвитку. Свого поглибленого вивчення потребує феномен глобалізації як фактор, що суттєво впливає на розвиток всієї системи взаємозв'язків суспільства і природи на сучасному етапі.

**III. Вивчення взаємодії суспільства і природи, пізнання законів, закономірностей цієї взаємодії, механізмів їх дії як основи для коеволюційних змін у природі та суспільстві на шляху досягнення сталого (збалансованого) розвитку на планеті.**

Цей напрям можна визначити як наразі найменш досліджений. На важливість вивчення й урахування законів взаємодії суспільства і природи вказував, зокрема, академік М. М. Паламарчук<sup>24</sup>. Він же сформулював основні з цих законів (закономірностей).

Такими законами (закономірностями), є :

- 1) обмеженість самовідновлення природи, саморегулювання її змін під впливом суспільства;
- 2) закономірність взаємозумовлених ланцюгових змін компонентів природи під впливом антропогенної діяльності;
- 3) закономірність поєднання суспільних і природних елементів, утворення цілісностей.

У контексті реалізації завдань переходу до нового етапу взаємовідносин суспільства і природи потрібне подальше ретельне дослідження цих законів і закономірностей, а також, можливо, відкриття нових та поглиблення уявлень про суть і механізми дії вже відомих.

Щодо першого напрямку досліджень слід зазначити, що він є полем діяльності для представників практично всіх природничих наук, розробки яких мають спиратися на загальнонаукові вихідні принципи пізнання. Особливо важливим у ньому є пізнання суті процесів розвитку природних процесів на планеті, просторової диференціації зазначених процесів, розвитку біосфери на глобальному рівні та його особливостей на рівні регіонів різних рангів.

---

<sup>24</sup> Паламарчук М.М., Паламарчук О.М. Економічна і соціальна географія України з основами теорії. – К. : Знання, 1998. – 418 с.

Попри всю складність завдання мають бути розроблені показники, що характеризують параметри і межі стійкості окремих компонентів та природних комплексів планети та її регіонів. Ці показники мають бути узагальнені, але такі, що коректно відображають сутність природних процесів розвитку у кількісному та якісному вираженні, з урахуванням ефекту синергізму. Надзвичайна складність, багатоаспектність та міждисциплінарний характер зазначених проблем об'єктивно зумовлюють необхідність залучення до їх вирішення представників найширшого спектра окремих галузей і напрямів наукового знання, що представляють природничі, суспільні та технічні дисципліни. Серед них особливе місце має належати дослідженням з географії як однієї з фундаментальних наук, що вивчає територіальні аспекти взаємодії суспільства і природи.

#### *Питання для самоперевірки та обговорення*

1. Охарактеризуйте кризи взаємовідносин суспільства з природою в історичному минулому
2. Обґрунтуйте відмінність сучасної криза взаємовідносин суспільства і природи від попередніх.
3. Проаналізуйте сучасні глобальні проблеми розвитку людства.
4. У чому, на вашу думку, полягають актуальні політичні проблеми розвитку?
5. Сформулюйте, як може бути вирішена проблема збереження історико-цивілізаційного різномайття людства та взаємодії цивілізацій.
6. Виділіть кореневі причини проблеми взаємовідносин багатих і бідних країн за лінією «Північ» – «Південь».
7. Охарактеризуйте суть поняття «демографічний вибух» та причини цього явища.
8. Зробіть прогноз наслідків «демографічної кризи», в країнах Європи.
9. Знайдіть причини виникнення та можливі шляхи вирішення таких проблем:
  - Проблема нерівномірного доступу до ресурсів.
  - Енергетична проблема.
  - Продовольча проблема.
  - Проблема лісових ресурсів.
  - Проблема використання Світового океану.

- Природно-ресурсний потенціал планети як природна основа розвитку людства
  - Проблема дефіциту ресурсів розвитку суспільства
  - Деградація, руйнування і виснаження природно-ресурсного потенціалу Землі внаслідок антропогенного впливу.
  - Проблема дефіциту орних і сільськогосподарських земель.
  - Сучасні проблеми забезпечення народонаселення Землі водними ресурсами.
  - Проблема дефіциту ресурсів нафти, газу, вугілля тощо.
  - Проблеми розвитку електроенергетики.
  - Проблеми розвитку атомної енергетики.
  - Проблеми розвитку гідроенергетики.
  - Проблеми розвитку альтернативної енергетики.
  - Проблема енергозбереження.
  - Порушення природної рівноваги, збільшення катастрофічних природних явищ як причина загострення продовольчої проблеми.
  - Проблема нерівномірного споживання продуктів харчування.
  - Проблеми використання Світового океану. Забруднення Світового океану. Виснаження ресурсів Світового океану. Проблеми загострення боротьби за право використання акваторій Світового океану.
10. Поясніть, у чому полягає екостабілізуюча роль лісів. Основні екостабілізуючі регіони планети. Проблема раціонального використання лісових ресурсів.
11. Обґрунтуйте основні напрями вивчення проблематики взаємовідносин суспільства і природи



## РОЗДІЛ 2

---

# ПАРАДИГМА СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ

### 2.1. Витоки концепції сталого (збалансованого) розвитку

Ідеї створення ідеальної моделі суспільства пропонували ще античні філософи. Так, одна з основних тем вчення Платона (428/7 р. до н. е. – 347 р. до н. е.) – створення «ідеальної», або «справедливої», держави. Не менш відомими є погляди учня Платона Аристотеля – автора трактату «Політика» (335–322 до н. е.), який містить початки соціальної та політичної філософії, політології і теорії управління.

Роботи Томаса Мора, автора книги «Утопія» (1516 р.) і Томмазо Кампанелли, творця «Міста Сонця» (1602 р.) були також присвячені опису ідеальної держави, побудованої на принципах справедливості та сприяння стабільному розвитку суспільства<sup>25</sup>.

Збільшення можливостей людини зумовило народження ідеї про необмежене економічне зростання. Першим, хто висловив сумнів щодо безмежності людського розвитку, був англійський учений, священник Томас Роберт Мальтус, автор праці «Есе про принципи народонаселення» (1798 р.), в якій він заклав початок теорії обмеженості природних ресурсів. Однак ідеї Т. Мальтуса випередили свій час і тоді їм не приділили потрібної уваги.

Кінець XIX – початок XX століть характеризуються появою в науковому обігу терміна «ноосфера» і розробкою відповідної теорії. Термін запропонував французький учений Едуард Леруа, а теорію розвинув видатний науковець Володимир Вернадський. Вже на початку XX ст. він наголосив, що людство за масштабами свого впливу на природу зрівнялося з потужними геологічними процесами. В. Вернадський розвинув вчення про ноосферу як нову вищу стадію розвитку біосфери, що пов'язана із розвитком людства. Теорія ноосфери описує тісну взаємодію людини і природи.

---

<sup>25</sup> ВЕЛ. [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.ecoleague.net/pres-tsentr-vel/novyny/2015-rik/>



**Володимир Іванович  
Вернадський**

В. Вернадський зазначав, що ноосфера – нова вища стадія розвитку біосфери, що виникла у зв'язку з появою у ній людства, людського розуму. Людство, все більше впливаючи на хід природних процесів, повинно усвідомити свою відповідальність не тільки за власний розвиток, але і за розвиток біосфери в цілому. Ноосфера передбачає розумну організацію взаємодії суспільства і природи<sup>26</sup>.

Науковий здобуток В. Вернадського можна вважати одним із наріжних каменів, що заклав основи формування майбутньої концепції збалансованого розвитку. Однак, незважаючи на посилення уваги вчених до проблем взаємовідносин людини і природи, жодних змін в людському розвитку, що має яскравий антропоцентричний характер, не відбулося.

Загострення проблем взаємовідносин суспільства і природи, забезпечення людства ресурсами розвитку зумовило стрімке збільшення уваги до їх вивчення міжнародною науковою громадськістю.

З початку другої половини ХХ ст. антропогенний вплив на природу планети ставав усе сильнішим, а відтак, все більше наростали його негативні наслідки. У зв'язку з цим учені світу почали приділяти все більшу увагу питанням, пов'язаним із прогнозуванням можливих наслідків впливу людини на природу планети та перспектив людства. Зокрема, у 1968 р. був утворений Римський клуб – організація, що об'єднала видатних учених світу, які досліджували глобальні проблеми людства та займалися прогнозуванням його майбутнього<sup>27</sup>.

Однією з перших робіт, яка заклала фундамент наступних

<sup>26</sup> Тураев В.А. Глобальные вызовы человечеству: Учебное пособие. – М.: Логос, 2002. – 192 с.

<sup>27</sup> Максаковский В.П. Географическая картина мира: в 2 кн. Кн. I: Общая характеристика мира. – М.: Дрофа, 2003. – 496 с.

доповідей Римського клубу, стала книга Джея Форрестера «Світова динаміка», опублікована у 1971 р. Автор, використовуючи математичні моделі та комп'ютерні обчислення, обґрунтував висновок про неминучість кризи у взаємовідносинах суспільства з природою.

Першою доповіддю Римського клубу стала праця «Межі зростання», здійснена у 1972 р. під керівництвом Д. Медоуза, учня Дж. Форрестера. Другою була доповідь М. Месаровича та Е. Пестеля «Людство на поворотному пункті» (1974 р.), третьою – доповідь Я. Тінбергена «Перегляд міжнародного порядку» (1976 р.). У всіх доповідях звучала тривога за майбутнє людства та були зроблені висновки щодо необхідності зміни засад його взаємовідносин з природою.

Першою віхою в історії становлення концепції збалансованого розвитку можна вважати Конференцію ООН з проблем навколишнього середовища, що відбулась у Стокгольмі у червні 1972 року. Саме на Стокгольмській конференції було вперше внесено до міжнародного порядку денного питання про взаємозв'язок між економічним розвитком і погіршенням стану навколишнього середовища. За підсумками конференції було прийнято Декларацію Конференції ООН з проблем навколишнього середовища, яка містила 26 принципів і план дій зі 109 пунктів. У принципах вперше було наведено перелік законів з природоохоронної діяльності на державному та міжурядовому рівнях. Конференція в Стокгольмі поклала початок розвитку природоохоронної політики на державному рівні, а також природоохоронного руху у світовому масштабі.

У грудні 1972 року була створена Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП, або United Nations Environmental Program, UNEP), яка й сьогодні залишається провідною установою у світі з проблем навколишнього середовища. Програма ЮНЕП представлена також і в Україні.

Десятьма роками пізніше, у жовтні 1982 року на засіданні Генеральної асамблеї ООН у Вашингтоні було прийнято Всесвітню Хартію природи (The World Charter of Nature Defense). В ній проголошується ряд принципів збереження природи, відповідно до яких будь-яка діяльність людини, що впливає на

природу, має бути керованою та оціненою. У першому з принципів Хартії сказано: «Природу необхідно поважати і не порушувати її основні процеси»<sup>28</sup>.

У 1983 році Генеральна Асамблея ООН створила Міжнародну комісію з навколишнього середовища і розвитку (МКНСП, або World Commission on Environment and Development WCED). Головою Комісії стала Прем'єр-міністр Норвегії Гру Гарлем Брундтланд. До завдань Комісії входило розроблення основних принципів і показників сталого (збалансованого) розвитку, а також глобальної еколого-економічної програми дій.

*У 1987 році за результатами роботи Комісії Г. Г. Брундтланд була опублікована доповідь «Наше спільне майбутнє» («Our common future»), в якій і була представлена нова концепція сталого (збалансованого) розвитку як альтернатива розвитку, що базується на необмеженому економічному зростанні. У доповіді «Наше спільне майбутнє» було вперше точно визначено поняття сталого (збалансованого) розвитку, що трактується як розвиток, за якого нинішні покоління задовольняють свої потреби, при цьому не ставлячи під загрозу можливість задовольняти потреби майбутніх поколінь. Для розуміння суті цього розвитку як нового етапу взаємодії суспільства і природи важливим є правильне його тлумачення і чітке визначення.*

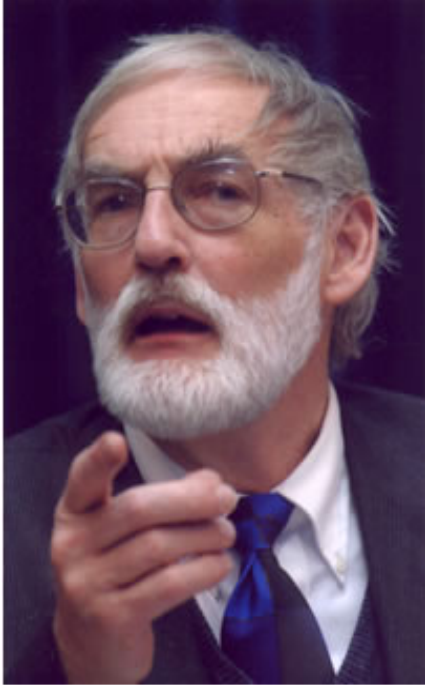
Одразу слід підкреслити, що це визначення, так само, як і весь понятійно-термінологічний апарат концепції сталого розвитку загалом, поки що не отримали належного рівня розробленості, постійно уточнюються, творчо доопрацьовуються<sup>29</sup>.

Англійською мовою цей розвиток визначений як «sustainable development». Напевне, таке визначення є вдалим, оскільки в англійській літературі відсутня скільки-небудь помітна полеміка навколо цього питання. Ми також допускаємо, що в англійському науковому середовищі прийнято звертати більшу увагу не на формальні аспекти справи – саме визначення, що є певною мірою умовним, а на більш конкретну діяльність – тобто на визначення

<sup>28</sup> Всесвітня Хартія природи ООН; Хартія, Міжнародний документ від 01.01.1982 Електронний ресурс [Режим доступу] [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_453](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_453)

<sup>29</sup> Руденко Л.Г. Сталий розвиток: пошуки моделей сталого розвитку України // Український географічний журнал. – 1998. – №1. – С. 5–12.

суті розвитку та на опрацювання наукових основ його забезпечення.



*Денніс Медоуз*



*Гру Гарлем Брундтланд*

Переклад терміна «sustainable development» на українську мову відбувся не прямо, а опосередковано – через російську мову і російський варіант визначення «устойчивое развитие». У Росії цей термін вперше було вжито після видання в 1989 р. доповіді комісії Брундтланд «Наше спільне майбутнє». Як зазначає, зокрема, К. Лосєв, більш правильним був би термін **«непрерывно поддерживаемое развитие»**.

Наприкінці 1960-х рр. у Канаді використовували термін «sustained yield» для визначення максимального вилову риби, який може підтримуватися досить довго. В 1970-х рр. його змінив термін «sustainable yield», увазі що трактувався як не максимальний, а постійно підтримуваний оптимальний рівень вилову риби (або вирубки лісу). Термін «sustainable development» вжито, зокрема, у зазначеній вище роботі Д. Медоуза «Межі зростання» у 1972 р.

Л. Браун використав цей термін у рамках не лише екології, а й економіки, соціальних проблем, урбанізації і т. ін., а глобального поширення він набув після оприлюднення доповіді «Наше спільне

майбутнє» в 1986 р. і Конференції в Ріо-де-Жанейро (1992 р.)<sup>30</sup>.

У термінології документів конференції в Ріо-де-Жанейро і наступного періоду активно використовувалися терміни, похідні від слова *sustainable* (*sustainability, sustainable consumption pattern, sustainable use of resources, sustainable agriculture, sustainable livelihoods, sustainable local, regional and national development ma in.*). Популярність цього терміна пояснюється різними причинами, в тому числі тим, що його латинське походження зумовлює незначні відмінності в написанні та вимові за близького значення у багатьох європейських мовах<sup>31</sup>.

Слід зазначити, що багато хто з російських фахівців вважає цей переклад не зовсім вдалим і таким, що не зовсім правильно розкриває суть поняття<sup>32,33,34</sup>.

Однак найбільше суперечок, зіткнення різних думок і підходів до цього визначення спостерігається саме щодо його україномовного варіанту – сталий розвиток. Один із перших перекладів на українську мову визначав цей розвиток як усталений. Потім з'явилася значна кількість його варіантів – стійкий, сталий, стабільний, збалансований, довготривалий, самопідтримуючий, підтримуваний тощо.

Вважаємо за доцільне внести в цю справу певну ясність, спробувати досягти в цьому питанні певного компромісу. Звернемося до першоджерел, які містять тлумачення суті кожного з термінів, що стосуються цього визначення. Отже, поняття «розвиток» трактується як:

1) специфічний процес зміни, результатом якого є виникнення якісно нового, поступовий процес сходження від нижчого до вищого, від простого до складного<sup>35</sup>;

2) процес, в результаті якого відбувається зміна в якості чогонебудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Лосев К.С. Экологические проблемы и перспективы устойчивого развития России в XXI веке. – М.: Космосинформ, 2001. – 400 с.

<sup>31</sup> Серебрянный Л.Р., Скопин А.Ю. Поддерживаемое, сбалансированное или устойчивое развитие? // Изв. РАН. Сер. географическая. – 1998. – №1. – С. 44–49.

<sup>32</sup> Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.

<sup>33</sup> Данилов-Данильян. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // ЭКОС. – 1999. – №5. – С.3–12.

<sup>34</sup> Соколов Б. Устойчиво ли устойчивое развитие? // ЭКОС. – 2000. – №5. – С. 36–50.

<sup>35</sup> Українська Радянська Енциклопедія. Т. 9. – К.: УРЕ, 1983. – 560 с.

<sup>36</sup> Словник української мови. – Т. 8. – К.: Наукова думка, 1977. – 928 с.

Як бачимо, в суті другого складника цього поняття закладені такі елементи (зміни, виникнення нового, зміна якості, зміна чи перехід від одного якісного стану до іншого), котрі можуть сприйматися, певним чином, як такі, що дисонують з його першою частиною. Стосовно неї зупинимося спочатку на російськомовному тлумаченні терміна «устойчивый» як (мовою оригіналу):

1. Способный твердо стоять, держась, не колеблясь, не падая.

2. Не поддающийся, не подверженный изменениям и колебаниям; постоянный.

3. Стойкий, не поддающийся постороннему влиянию<sup>37</sup>.

На наш погляд, ознайомлення з цим тлумаченням дає певні підстави для того, щоб вважати позицію окремих російських фахівців, які наголошують на невдалому виборі цього терміна, такою, що має об'єктивне підґрунтя і право на увагу.

Тепер перейдемо до україномовних тлумачень. Словник української мови визначає «сталий» як такий, що:

а) не змінюється, зберігає той самий склад, розмір, величину і т. ін.; незмінний, постійний;

б) має постійну, сталу величину, у низці тих, які не змінюються;

в) не припиняється, не переривається, триває весь час, безперервний;

г) розрахований на довгий час, призначений для тривалого функціонування, не тимчасовий;

д) протягом тривалого часу не змінюється;

е) є твердим, непохитним<sup>38</sup>.

З усіх варіантів тлумачення, на нашу думку, найбільш органічно сполучаються з словом «розвиток» і найбільш гармонійно підходять до нього за суттю третій і четвертий, тобто варіанти «в» і «г». Тому можна вважати визначення «сталий розвиток» прийнятним і таким, що має доволі високий ступінь коректності. Водночас можливість іншого трактування (у варіантах а, б, д, е) не виключає можливостей його неоднозначного, суперечливого сприйняття, що робить зрозумілою позицію тих фахівців, які характеризують це визначення як не зовсім вдале.

<sup>37</sup> Словарь русского языка. – Т. 4. – М.: Русский язык, 1988. – 796 с.

<sup>38</sup> Словник української мови. – Т. 9. – К.: Наукова думка, 1978. – 916 с.

Наведемо визначення терміна «стабільний»: сталий, незмінний, стійкий<sup>39</sup>. З них видно, що цей термін є наближенням до поняття «сталій» і визначається через останній.

Трактування терміна «усталений» пояснює його суть як сталий, стійкий, який закріпився у певній формі<sup>40</sup>. Знову, як і в попередньому випадку, бачимо певну смислову спорідненість усіх вищезазначених термінів. Послідовне звернення до визначення суті кожного з них, з іншого боку, формує своєрідне замкнене коло визначень через взаємопосилання та взаємопереходи у тлумаченнях, без розкриття індивідуальних відмінностей і специфіки внутрішнього змісту кожного терміна, взятого окремо. Однак, на наш погляд, з переліку поданих понять (сталій, стійкий, усталений, стабільний), ураховуючи значення кожного, найменш некоректним, або найбільш прийнятним, є термін «сталій», взятий у варіантах «в» і «г» його тлумачення.

Заслуговує на увагу і термін «підтримуваний» з огляду на те, що він визначає активну, цілеспрямовану дію щодо забезпечення розвитку, при цьому йдеться про активну роль суспільства як складової в системі «суспільство – природа». Однак і у цього варіанту є свої вади. Зокрема, слово «підтримуваний» багато в кого може асоціюватися з чимось таким, що не має внутрішньої стійкості, стабільності, внутрішньої рівноваги. А це, у свою чергу, суперечить можливості його довготривалого існування.

З огляду на викладене вище, можливо, більш доцільним було б застосування (як пропонують деякі дослідники) терміна *«самопідтримуючий» чи «самопідтримуваний»*. У ньому міститься вказівка на внутрішню стійкість системи («суспільство – природа»), її здатність до самоорганізації та здійснення певних якісних внутрішніх змін, спрямованих на забезпечення тривалого існування та внутрішньої рівноваги. Згідно з таким розумінням, термін «самопідтримуваний» можна вважати наближеним до терміна «збалансований».

Саме слово «баланс» прийшло до нас із французької мови і визначається як рівновага, врівноважування<sup>41 42</sup>. Відповідно до

<sup>39</sup> Словник української мови. – Т. 9. – К.: Наукова думка, 1978. – 916 с.

<sup>40</sup> Словник української мови. – Т. 9. – К.: Наукова думка, 1978. – 916 с.

<sup>41</sup> Баланс // БСЭ. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – Т. 2. – С. 557.

<sup>42</sup> Словарь иностранных слов. - 18-е изд. – М.: Русский язык, 1989. – 622 с.



цього визначається і похідний термін «балансувати»:

- зберігати рівновагу;
- доводити до правильного співвідношення взаємно зв'язані частини чого-небудь<sup>43</sup>.

На наш погляд, цей термін якнайкраще визначає суть проблем життєдіяльності суспільства в природі та їх взаємовідносин, оскільки суспільство є органічною й невід'ємною складовою частиною природи. Протиріччя взаємовідносин цих двох складників як частини і цілого виникли з самого початку формування суспільства, коли людина виділилася з решти живих організмів, які населяли планету, і стала розвиватися з кожним історичним етапом все більше й більше на основі своїх специфічних законів розвитку.

Через поняття «балансувати» приходимо до пояснення внутрішньої суті терміна «збалансований», тобто доведений до правильного співвідношення взаємозв'язаних частин (в Україні у 1991 р. з'явилися публікації, які аналізували проблематику збалансованого розвитку<sup>44</sup>).

Ми вважаємо, що це пояснення коротко і ємно визначає суть завдань, які мають бути вирішені для розв'язання проблем життєдіяльності суспільства в природі, а тому термін «збалансований», на нашу думку, доцільно і потрібно застосовувати, розглядаючи ці проблеми та завдання з їх вирішення, визначені в «Порядку денному на ХХІ століття».

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що термін «sustainable development» найкращим чином перекладається українською мовою у варіанті: ***«збалансований розвиток на основі сталого (в розумінні невиснажливого, довготривалого, підтримуваного) використання ресурсів планети Земля» або, в децю розширеному вигляді: «збалансований економічний, соціальний та екологічний розвиток на основі сталого (в розумінні невиснажливого, довготривалого, підтримуваного) використання ресурсів планети Земля». (У подальшому, в разі освоєння людством ресурсів інших планет, можлива зміна закінчення визначення на «сталого використання ресурсів природи»).***

<sup>43</sup> Словник української мови. – Т. 1. – К.: Наукова думка, 1970. – 800 с.

<sup>44</sup> Горленко І.О., Руденко Л.Г., Малюк С.М. Проблеми комплексного розвитку території. – К.: Наукова думка, 1994. – 294 с.

Це визначення, на наш погляд, виражає суть сталого (збалансованого) розвитку, його безперервність, довготривалість та умови й вимоги, за рахунок яких вони можуть бути досягнуті, а саме, постійне підтримання на кожному з етапів взаєморозвитку суспільства і природи оптимальних пропорцій між ними та забезпечення сталого використання ресурсів природи загалом.

Терміни «економічний» та «соціальний» відображають два найважливіші аспекти, властиві виключно суспільству, а «екологічний» відображає саме специфіку взаємовідносин суспільства з природою, їх взаємозалежність та взаємовплив. Це твердження виходить, зокрема, з визначення суті екології, запропонованого Н. Реймерсом, як згідно з яким це: частина біології, що вивчає взаємовідносини організмів між собою і навколишнім середовищем; дисципліна, що вивчає загальні закони функціонування екосистем різного ієрархічного рівня; комплексна наука, що вивчає середовище існування живих істот (у т. ч. і людини); дослідження питань впливу людини на природу планети<sup>45</sup>. Саме останній компонент визначення екології (як науки, що розглядає взаємовідносини суспільства з природою) охоплює оцінювання наслідків господарського впливу на навколишнє природне середовище та встановлює допустимі межі антропогенного впливу на довкілля, гранично можливі обсяги експлуатації природних ресурсів<sup>46</sup>.

Зазначимо, що запропонований нами варіант визначення дозволяє доволі повною мірою передати всі сторони, аспекти та внутрішню суть сталого (збалансованого) розвитку. Дійсно, наскільки важливою б не була розробка понятійно-термінологічного апарату, головне – це розкриття суті, вивчення вихідних умов, наукова розробка шляхів досягнення та практична реалізація переходу суспільства до моделі сталого (збалансованого) розвитку людства.

Слід акцентувати увагу на тому, що при всіх розходженнях різних фахівців щодо концепції сталого (збалансованого)

<sup>45</sup> Розенберг С.С. Анализ определенных понятий экологии // Экология. – 1999. – № 2. – С. 89–98.

<sup>46</sup> Лісовська О.Л., Лісовський С.А. Деякі еколого-економічні особливості України в контексті проблем глобального переходу до моделі сталого розвитку // Екологічне виховання учнів і студентів. – Житомир, 1998. – С. 17–32.

розвитку, ступеня оптимізму чи песимізму стосовно віри в можливість його забезпечення, абсолютна більшість науковців, які досліджують проблеми життєдіяльності суспільства в природі, практично однотайні: без зміни базових принципів їх взаємодії подальший розвиток людської цивілізації та збереження життя на планеті стають справою проблематичною. З цього випливає, що попри всю різноманітність поглядів на конкретні шляхи розвитку суспільства та його життєдіяльності в природі, аксіомою стала обов'язковість і неминучість зміни нинішнього напрямку руху цивілізації.

У світлі цього збалансований розвиток слід розглядати як **новий етап взаємодії суспільства і природи**, проміжний період переходу з етапу на етап, етап коеволюції суспільства і природи, як про це говорив академік М. Моїсєєв. У своїх працях він також обґрунтовував тезу щодо екологічного імперативу, яким має керуватися людство у своєму подальшому розвитку. Щоб закінчити аналіз визначень академіка М. Моїсєєва, наведемо його думку з цього приводу, з якою ми повністю згодні: головне – знайти вихід, а лінгвістичні суперечки є чимось вторинним. Усі ті, хто серйозно думає про цю тему, приймають сформульовану тезу. Вони вживають інші слова, інші вирази, але суть спільна – пошук організації такої життєдіяльності людей, яка здатна забезпечити майбутнє людства»<sup>47</sup>.

## 2.2. Форум Ріо-92 та його рішення

Офіційне визнання ідеї, сформульованої в доповіді «Наше спільне майбутнє», відбулося лише в 1992 році на Міжнародній Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро. За підсумками роботи Комісії Г. Г. Брундтланд був прийнятий новий принцип світового розвитку, який одержав назву сталий (збалансований) розвиток (sustainable development).

Конференція в Ріо-де-Жанейро стала епохальною в історії людства, в ній взяли участь понад 17 тис. представників зі 179 держав. Така безпрецедентна за масштабами та змістом подія

---

<sup>47</sup> Моисеев Н.Н. Еще раз о коэволюции природы и общества // Экология и жизнь. – 1998. – №2. – С. 24–28.

стала можливою через стрімке погіршення глобальної екологічної ситуації.

Українську делегацію на форумі в Ріо очолював тодішній Голова Верховної Ради України Іван Степанович Плющ. Так трапилося, що відтоді жоден з українських державних лідерів такого рівня не очолював національні делегації на форумах з питань сталого (збалансованого) розвитку.

У результаті проведення Конференції було прийнято *п'ять основних підсумкових документів*. Серед них особливе значення мають:

1. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку.
2. Порядок денний на XXI століття.
3. Рамкова конвенція ООН щодо змін клімату.
4. Конвенція щодо збереження біологічного різноманіття.
5. Декларація щодо напряму розвитку, охорони та використання лісів.

Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку складається з 27-ми наведених нижче (див. підрозділ 2.4) принципів, спрямованих на визначення нового, справедливого, глобального партнерства завдяки створенню інших рівнів співробітництва між державами, ключовими секторами суспільства та громадянами. Ця декларація і сьогодні залишається ключовим документом у галузі природоохоронної діяльності та впровадження сталого (збалансованого) розвитку.

Програмний характер мав Порядок денний на XXI століття, який містить 40 розділів з характеристикою програм діяльності країн світу, спрямованих на забезпечення сталого (збалансованого) розвитку на регіональному та локальному рівнях. Серед основних напрямів діяльності, розглянутих у розділах, можна виділити: поширення збалансованого розвитку на території міст; боротьба з бідністю; зміна моделі споживання; узгодження динаміки демографічного та сталого (збалансованого) розвитку; включення проблем навколишнього середовища до процесу прийняття рішень, а також комплекс заходів щодо захисту атмосфери, боротьби проти знищення лісів; управління біотехнологічними процесами тощо. У багатьох розділах йшлося

про посилення ролі «найважливіших суспільних груп», до яких належать жінки, діти та молодь, корінні народи, неурядові організації, органи місцевого управління, трудящі та профспілки, ділові кола та промисловці, науково-технічні кола, а також фермери. Вісім останніх розділів були присвячені питанням упровадження напрацьованих напрямів діяльності / завдань разом з фінансовими механізмами та інституційними структурами.

Порядок денний на ХХІ століття (Agenda 21) можна вважати найважливішим документом Конференції в Ріо<sup>48</sup>. Прийнятий документ започаткував глобальне партнерство країн світу для досягнення сталого (збалансованого) розвитку суспільства. Був визначений комплексний підхід до проблем довкілля та розвитку. Порядок денний вперше встановлював структуру систематичної спільної роботи, конкретні дії щодо здійснення цього переходу були визначені як для глобального, національного, так і для місцевого, локального рівнів<sup>49</sup>.

Згідно з Порядком денним, кожній країні було рекомендовано розробити національну стратегію сталого (збалансованого) розвитку з урахуванням необхідних природоохоронних заходів.

Проведення конференції й ухвалення цього документу стало підсумком багаторічної роботи, яка дозволила об'єднати та представити в логічно систематизованому вигляді результати багаторічних досліджень, а його квінтесенцією стало проголошення нової концепції збалансованого розвитку.

Концепція сталого (збалансованого) розвитку виходить із визнання неприйнятності подальшого збереження трьох основних практичних варіантів використання природно-ресурсного потенціалу планети, що існували на той час: західної моделі; моделі країн з так званою плановою економікою; моделі країн, що розвиваються. Зазначені моделі зумовлюють, відповідно, невинуваті з огляду на природно-ресурсний потенціал планети масштаби експлуатації природних ресурсів; неефективні та незбалансовані за еколого-економіко-соціальними параметрами варіанти використання зазначених ресурсів; нееквівалентний

<sup>48</sup> Руденко Л.Г. Сталий розвиток: пошуки моделей сталого розвитку України // Український географічний журнал. – 1998. – №1. – С. 5–12.

<sup>49</sup> ВЕЛ. [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.ecoleague.net/pres-tsentr-vel/novyny/2015-rik/>

обмін ресурсами, що призводить до бідності та стагнації.

Стосовно західної моделі, так званого «суспільства загального споживання», зокрема, слід зазначити, що вона не може бути орієнтиром і загальноприйнятним взірцем для всього людства, оскільки для досягнення рівня споживання, на який вийшла нечисленна група країн з розвиненою ринковою економікою, знадобляться ресурси ще декількох таких планет, як Земля. Основна кількість забруднюючих речовин надходить у світове навколишнє природне середовище внаслідок функціонування виробництв, споживання кінцевої продукції яких відбувається у вказаних країнах.

Зазначимо, однак, що саме країни цієї групи досягли впродовж років після Ріо найбільших успіхів у справі імплементації моделей сталого виробництва та споживання.

У цьому переліку виділяється ще одна група – **постсоціалістичні країни**. Ще донедавна, в середині вісімдесятих, за рівнем виробництва на одну особу населення та за багатьма іншими показниками вони мали параметри, наближені до параметрів країн з розвиненою ринковою економікою. Однак цей розвиток досягався, насамперед, за рахунок надексплуатації, екстенсивного використання природних ресурсів. Саме неефективне використання природного потенціалу розвитку стало однією з причин їх економічного відставання і фактичного програшу в економічній гонці з країнами, що мали ринкову економіку. Протягом 1980-х рр. темпи щорічного економічного зростання країн з плановою економікою постійно знижувалися, що й поставило на порядок денний питання про необхідність зміни принципів, які визначають функціонування господарського механізму та загальну трансформацію їх економіки.

Нині, залежно від ступеня успішності такої трансформації, частина країн цієї групи за своїми параметрами та, відповідно, моделлю використання природних ресурсів наближаються до параметрів країн з розвиненою ринковою економікою, а решта – до групи країн, що розвиваються.

Концепція, ухвалена Конференцією в Ріо, спирається на розуміння унікальності сучасного етапу існування людства та його життєдіяльності в природі, від якого залежать можливості їх

подальшого спільного припинення чи продовження існування. Ця теза ґрунтується на визнанні й урахуванні допустимих меж антропо-техногенного навантаження на природу, своєрідної «поворотної точки» (на засадах принципу Ле Шательє – Брауна), після якої настає процес самоприскорюваної деградації природи та, відповідно, людини<sup>50</sup>.

Ось чому, згідно з Концепцією, саме на нинішнє покоління випала величезна відповідальність – у нинішніх умовах, на нинішньому етапі зберегти й забезпечити достатні можливості для існування наступних поколінь та життя на планеті Земля в цілому.

Головним завданням у цьому плані є забезпечення такого характеру використання людством ресурсів планети, який, даючи змогу задовольняти потреби сьогодення, не підривав би потенційні можливості забезпечувати потреби наступних поколінь.

Отже, **головним змістом змін**, які необхідно здійснити людству у ході докорінної перебудови своїх відносин з природою, змінюючи принципи використання природних ресурсів, їх розподілу в процесі виробництва та перерозподілу в процесі кінцевого споживання, виробляючи нові моральні засади, що визначатимуть і обмежуватимуть розміри загального й індивідуального споживання ресурсів і благ природи, **є перехід до прогнозування на довгостроковий період наслідків свого втручання в природу, коригування на основі цього всіх економічних і соціальних планів та параметрів свого розвитку з метою запобігання й упередження негативних наслідків для довкілля, що могли б виникнути чи проявитися в коротко- чи довготривалій перспективі.**

Нинішнє покоління не повинне знищувати ресурси існування і розвитку своїх нащадків. Тому в плануванні своїх дій воно має йти на забезпечення свідомого компромісу, балансу інтересів – своїх та інтересів поколінь своїх наступників. Цей компроміс і баланс інтересів можна одночасно розглядати як: компроміс і баланс між благами та вадами розвитку цивілізації; інструмент для визначення меж прийняттого рівня споживання; баланс між

<sup>50</sup> Дорогунцов С.І., Ральчук О.М. Управління техногенно-екологічною безпекою у парадигмі сталого розвитку. – К.: Наукова думка, 2001. – 172 с.

можливостями природи та суспільства; баланс пріоритетів щодо вирішення нинішніх і віддалених проблем розвитку людства.

Ухвалений Конференцією в Ріо Порядок денний на XXI століття присвячений актуальним проблемам сьогодення. Водночас він має на меті підготувати людство до розв'язання проблем, з якими воно зіткнеться у найближчому майбутньому. Цей документ відображає глобальний консенсус: прийняття на найвищому рівні політичних зобов'язань щодо співробітництва з питань розвитку і навколишнього середовища. У Порядку денному зазначається, що лише комплексний підхід до проблем навколишнього середовища і розвитку, більш уважне ставлення до них будуть сприяти задоволенню основних потреб, підвищенню рівня життя всього населення, більш ефективній охороні й раціональному використанню екосистем, створенню безпечнішого майбутнього. Жодна країна не спроможна добитися цього самотужки, однак ми зможемо здійснити це спільними зусиллями на основі глобального партнерства, в інтересах забезпечення сталого (збалансованого) розвитку.

Таким чином, Конференція ООН з навколишнього середовища й розвитку, що відбулась у Ріо-де-Жанейро в червні 1992 року, показала, що проблеми довкілля і розвитку не можна більше розглядати окремо. Вона констатувала, що людство переживає вирішальний момент в історії: суперечності між характером цивілізації, який склався, та природою досягли межі й подальше їх загострення веде до глобальної катастрофи.

### **2.3. Глобальні конвенції ООН та стан їх імплементації в Україні**

На Конференції в Ріо у 1992 році, окрім Порядку денного на XXI століття та Декларації Ріо *було започатковано три конвенції*, а саме: Конвенція про охорону біологічного різноманіття; Рамкова конвенція ООН про зміну клімату; Конвенція про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та / або опустелювання.

Зазначені глобальні конвенції Ріо базуються на принципах концепції сталого (збалансованого) розвитку.



Рамкову конвенцію ООН щодо змін клімату підписали понад 180 країн світу, враховуючи Україну. Документ набув чинності через 18 місяців – 21 березня 1994 року. У ньому визначено засади, цілі, інститути та процедури щодо дій, спрямованих проти змін клімату. Основну увагу приділено проблемі парникових газів. Оскільки Конвенція не передбачала конкретних вимог і показників, то в грудні 1997 року в м. Кіото (Японія) було підписано *Кіотський протокол* як додатковий документ до Рамкової конвенції. Він уже містив конкретні вимоги до промислово розвинених країн і таких, що розвиваються, щодо стабілізації та скорочення викидів парникових газів у атмосферу протягом 2008–2012 років. На початок 2009 року положення Кіотського протоколу ратифікували 183 країни (Україна – у 2004 році), він набув чинності у 2005 році.

Конвенція щодо збереження біологічного різноманіття набула чинності в 1993 році. Її мета – зберегти біологічне різноманіття на Землі за допомогою охорони видів, ареалів їхнього існування та екосистем, до яких ці види належать<sup>51</sup>.

Для України питання переходу до моделі сталого (збалансованого) розвитку, імплементації положень конвенцій Ріо є особливо актуальним. Зумовлено це тим, що природокористування в Україні впродовж практично всього ХХ сторіччя розвивалося на основі домінування ресурсовитратних, природовиснажуючих, екстенсивних підходів<sup>52</sup>.

Масштабна тривала експлуатація природних ресурсів призвела до загострення екологічної ситуації в країні, появи значної кількості проблем соціального порядку та не забезпечила відповідного економічного розвитку<sup>53</sup> (рис. 2.3.1–2.3.5).

<sup>51</sup> ВЕЛ. [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.ecoleague.net/pres-tsentr-vel/novyny/2015-rik/>

<sup>52</sup> Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст.. (географічний аспект)» / За ред. Л.Г. Руденка. - К.: Академперіодика, 2005. – 308 с.

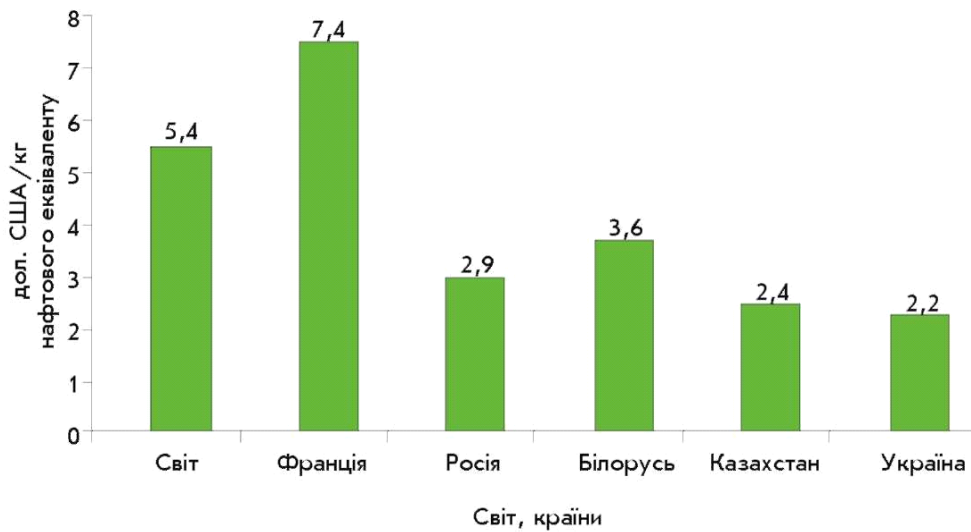
<sup>53</sup> Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо + 20. Лісовський С.А., Марушевський Г.Б., Павличенко П.Г., Руденко Л.Г., Тимочко Т.В. – К.: Центр екологічної освіти та інформації. 2012. – 60 с.



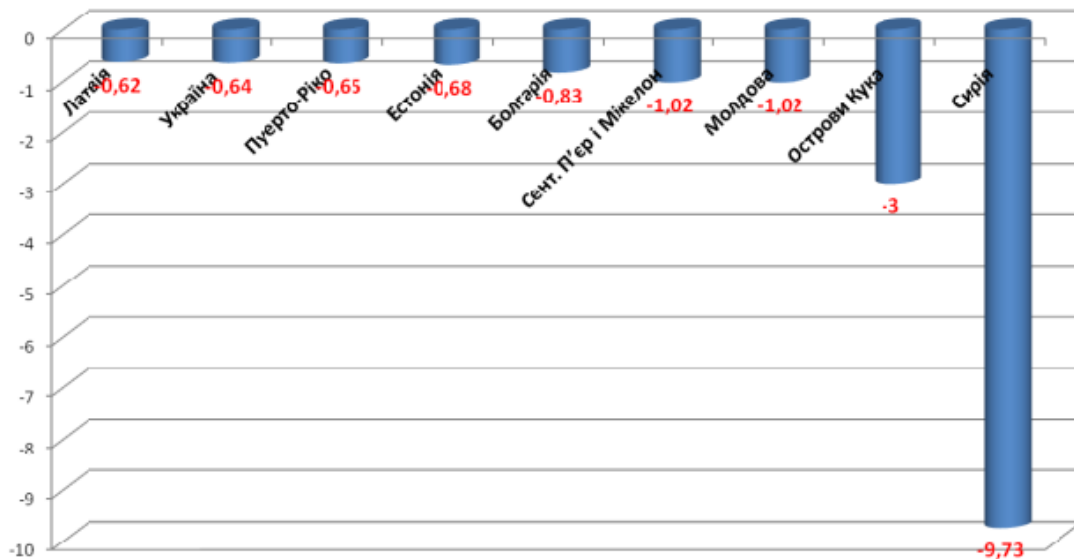
*Рис. 2.3.1. Житомирська область. Наслідки розробок Іршанського родовища ільменіту. Фото Р. О. Спиці*



*Рис. 2.3.2. Рівненська область. Наслідки розробок бурштину. Фото С. А. Лісовського*

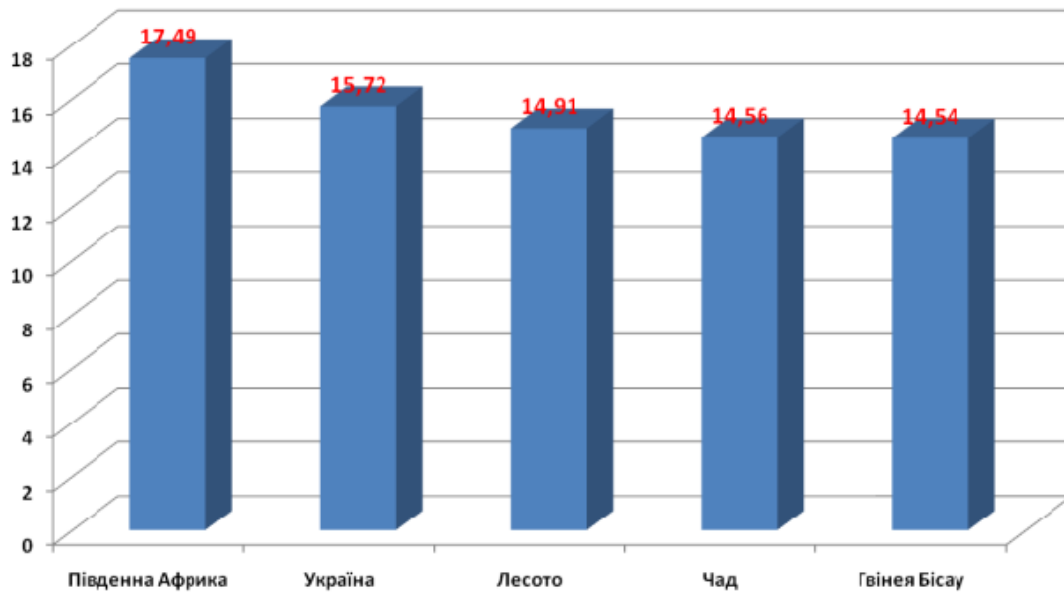


**Рис. 2.3.3. Енергоефективність ВВП деяких країн світу (дол. США / кг нафтового еквіваленту)**



**Рис. 2.3.4. Світ. Країни та території. Загальний приріст населення (природний та механічний разом), 2014 р., % (Україна на 227 місці з 233)\***

\* Джерело: Central Intelligence Agency. – The World Factbook. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>



**Рис. 2.3.5. Країни світу. Смертність населення, %, 2014 р.\***

\* Джерело: *Central Intelligence Agency. – The World Factbook. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>*

Україна, з огляду на ступінь деградації довкілля, потребує виконання Порядку денного на XXI століття та Конвенцій Ріо насамперед із внутрішніх національних міркувань. Офіційні представники України підписали ці документи, взявши участь у самітах ООН. Згодом конвенції були ратифіковані в парламенті та, на жаль, вони визнані лише на державному рівні. Та навіть таке обмежене визнання глобальних світоглядних трендів дає підстави для впровадження нової ідеології сталого споживання й виробництва, що базуються на розумінні обмеженості ресурсів, економічної цінності екосистем і, головне, залежності між екологічними властивостями компонентів природи та якістю життя населення. Ця нова ідеологія формується через засоби масової інформації, освіти, просвіту та відповідну законотворчу діяльність держави. Ураховуючи це, Програма розвитку ООН розробила і реалізувала проект ПРООН-ГЕФ «Інтеграція положень Конвенцій Ріо у національну політику України».

Одним із важливих завдань проекту став аналіз політики, законодавства, планів дій, програм і діяльності окремих міністерств України щодо стану виконання зобов'язань за

Конвенціями Ріо. Усього до аналізу було обрано вісім українських міністерств, зокрема: Міністерство екології та природних ресурсів; Міністерство аграрної політики та продовольства; Міністерство економічного розвитку та торгівлі; Міністерство освіти і науки; Міністерство енергетики та вугільної промисловості; Міністерство інфраструктури; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; Міністерство соціальної політики. Результатом аналізу стали відповідні звіти, в яких були розроблені рекомендації та пропозиції щодо внесення відповідних змін у галузеву політику.

Зазначимо, що на основі проведених досліджень ми вважаємо за можливе сформулювати певні висновки, що стосуються загального стану імплементації положень Конвенцій Ріо у секторальну політику в Україні, зокрема:

1. В Україні на законодавчому рівні відчувається недостатнє узгодження змістовного наповнення окремих законодавчих актів, які регулюють питання переходу країни до збалансованого розвитку.

2. До цього часу законодавчі документи, програми стратегії розвитку страждають від відсутності системності й узгодженості. Вони, в основному, стосуються:

- окремо взятих економічних, соціальних чи екологічних блоків розвитку;
- галузевих аспектів розвитку;
- окремих просторових аспектів розвитку на рівні регіонів, населених пунктів та локальних громад.

3. Ефективність та успішність впровадження принципів збалансованого розвитку, інтеграції положень Ріо в практику, секторальну політику в її галузевому та просторовому вимірах можуть бути забезпечені шляхом наскрізного взаємоузгодження законодавчих актів, які регулюють зазначені питання.

4. Основою для здійснення такого взаємоузгодження має стати Стратегія сталого (збалансованого) розвитку України та Національний план дій з її упровадження.


У цілому в Україні стан справ щодо впровадження принципів сталого розвитку та імплементації конвенцій Ріо залишає бажати кращого (рис. 2.3.6).

**Україна, стан справ**

**На державному рівні не означено визнання основної парадигми ХХІ ст., немає Стратегії і Плану дій.**

Проблеми, що існують на шляху вдосконалення механізмів та інструментів сталого розвитку:

- Війна Росії на Сході, анексія та окупація Криму
- Наявність в державі економічної кризи та недостатність фінансової підтримки розвитку регіонів з урахуванням принципів сталого розвитку;
- Непрозорість багатьох управлінських рішень, а також вузькосекторальні підходи;
- Недосконалість законодавчої бази та інституційного середовища;
- Недостатність розвиненості сфери інформаційно-комунікаційних технологій та доступу до них;
- Плинність кадрів, відсутність спеціальних знань у фахівців-управлінців;
- Проблеми адаптації міжнародного досвіду та найкращих практик;
- Відсутність моніторингу та відповідальних за прогрес у сфері сталого розвитку.



**Документи Ріо-92 і Йоганнесбург-2002, Ріо+20 підписані. Вагомі кроки щодо впровадження основної парадигми розвитку, означеної в «Порядку денному на ХХІ століття» відсутні**

*Рис. 2.3.6.*

#### **2.4. Мета й основні принципи концепції сталого (збалансованого) розвитку**

У контексті завдань, поставлених Порядком денним на ХХІ століття, **на нинішнє покоління випала величезна відповідальність** – зберегти і забезпечити достатні можливості для існування подальших поколінь та існування життя на планеті Земля загалом.

**Головним завданням** в цьому контексті є забезпечити такий характер використання людством ресурсів планети, який, даючи можливість задовольняти потреби сьогодення, не підривав би потенційні можливості забезпечувати потреби подальших поколінь.

Отже, основним змістом змін, які повинне здійснити людство, докорінно перебудовуючи свої відносини з природою, є перехід до прогнозування на довгостроковий період наслідків свого втручання в природу, корекція на основі цього всіх економічних і соціальних планів розвитку з метою запобігання і попередження негативних наслідків господарської діяльності для природи планети<sup>54</sup>.

Саме зараз суспільство має перейти до побудови своїх взаємовідносин з природою, організації своєї життєдіяльності в природі на основі врахування всіх взаємозв'язків і взаємозалежностей між ними, що поєднують їх як частину і ціле.

***Єдиним способом, здатним забезпечити виживання людини, є зменшення глобального антропогенного навантаження на біосферу і забезпечення на цій основі її регулятивного потенціалу.*** Як вказує В. Данилов-Данільян, розвиток суспільства з виконанням цієї умови можна було б назвати сталим<sup>55</sup>.

На думку Б. Соколова, згідно з Концепцією збалансованого розвитку, екологічна стійкість, збалансованість суспільства досягається, коли воно зберігає життєзабезпечувальні екосистеми і біорозмаїття, забезпечує сталість використання ресурсів, що відновлюються, при мінімальному споживанні невідновлювальних ресурсів, функціонує в межах, які не перевищують адаптаційних можливостей життєпідтримуючих екосистем<sup>56</sup>.

Розглядаючи завдання зниження антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище як умову забезпечення сталого розвитку, не можна не згадати формулу глобального розвитку Денніса Медоуза:

$$I = P \cdot A \cdot T,$$

де  $I$  – навантаження на навколишнє середовище;

$P$  – чисельність населення;

$A$  – добробут (рівень споживання на одну особу населення);

$T$  – технології (вимірюються збитками навколишнього

<sup>54</sup> Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України». Лісовський С.А./ Інститут географії НАН України. – Київ, 2009. – 300 с.

<sup>55</sup> Данилов-Данільян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.

<sup>56</sup> Соколов Б. Устойчиво ли устойчивое развитие? // ЭКОС. – 2000. – №5. – С. 36–50.

середовища, що завдаються тією чи іншою технологією на одиницю продукту)<sup>57</sup>.

У зазначеній формулі однаково важливе значення кожного з компонентів, і кожен з регіонів чи груп країн земної кулі, згідно з нею, має свої першочергові пріоритети, досягнення яких необхідне для забезпечення покращання екологічної ситуації та переходу до моделі сталого (збалансованого) розвитку (згідно з Д. Медоузом, Південь – шляхом зменшення рівня народжуваності; Захід – розумним зниженням споживання; Схід – вдосконаленням технологій (йшлося про країни з так званою плановою економікою)).

Проте обмежувати забезпечення переходу до сталого (збалансованого) розвитку лише завданням зменшення рівня антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище та зменшення рівня споживання природних ресурсів було б неправильним. Не менш важливим завданням при цьому є ще й забезпечення подальшого поступального руху суспільства, оскільки, за образним виразом академіка В. Степіна, суспільство, як двоколісний велосипед, зберігає рівновагу лише в русі<sup>58</sup>.

Тому **збалансований розвиток слід розглядати як перехід до тривалої коеволюції** – синхронної взаємозумовленої зміни параметрів суспільства та біосфери, що матиме головною метою досягнення динамічного і стійкого балансу між ними на основі суворого дотримання законів взаємодії суспільства і природи. У такому значенні перехід до сталого (збалансованого) розвитку, до якісно нового стану суспільства і природи можна розглядати як практичну реалізацію концепції ноосфери («сфери розуму»), розроблену у працях В. Вернадського.

Основні принципи збалансованого (сталого) розвитку викладені у «Декларації з навколишнього середовища і розвитку», ухваленій на Конференції в Ріо. Усього зазначений **документ містить 27 принципів**<sup>59</sup>:

<sup>57</sup> Экологические императивы устойчивого развития России. Серия «Россия накануне XXI века». – Вып. 5. – Санкт-Петербург: ТОО ТК «Петрополис», 1996. – 192 с.

<sup>58</sup> Ревенко А. Украина в мировых координатах человеческого развития // Зеркало недели. – 2001. – №28 (352). – С. 10.

<sup>59</sup> Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс]- Режим доступа: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455)



1. Турбота про людину є центральною ланкою діяльності, що спрямована на забезпечення сталого (збалансованого) розвитку. Люди мають право на гідне життя, добре здоров'я та плідну працю в гармонії з природою.

2. Відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй і принципів міжнародного права, держави мають суверенне право на розробку власних ресурсів відповідно до своєї політики у галузі навколишнього середовища та розвитку, а також зобов'язані гарантувати безпечність діяльності, що здійснюється їхньою юрисдикцією або контролем, для навколишнього середовища інших держав або районів, що перебувають за межами національної юрисдикції.

3. Право на розвиток має бути дотримане так, щоб адекватно задовольняти потреби нинішнього і майбутніх поколінь.

4. Для досягнення сталого (збалансованого) розвитку захист навколишнього середовища має становити невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатись у відриві від нього.

5. Усі держави і народи співпрацюють у вирішенні вкрай важливого завдання – викорінення бідності, що є необхідною умовою сталого (збалансованого) розвитку, для зменшення розбіжностей у рівнях життя й ефективнішого задоволення потреб більшості населення світу.

6. Особливій ситуації та потребам країн, зокрема найменш розвинених та таких, що є найуразливішими в екологічному відношенні, надають особливого значення. У рамках міжнародних дій, прийнятих у галузі навколишнього середовища і розвитку, слід також урахувувати інтереси та потреби всіх країн.

7. Держави співробітничать у дусі глобального партнерства для збереження, захисту і відновлення чистоти та цілісності екосистеми Землі. З того огляду на те, що різні держави неоднаковою мірою зумовили погіршення стану навколишнього середовища планети, вони несуть загальну, але диференційовану за своїм ступенем відповідальність. Розвинені країни визнають відповідальність, що лежить на них у контексті міжнародних зусиль щодо забезпечення збалансованого розвитку, з урахуванням тиску, який чинять їхні суспільства на навколишнє

середовище планети, і тих технологій та фінансових ресурсів, якими вони володіють.

8. Для досягнення сталого (збалансованого) розвитку і вищої якості життя для всіх людей держави повинні скоротити масштаби нераціональної практики виробництва та споживання, викоринити її та заохочувати відповідну демографічну політику.

9. Держави повинні співпрацювати, щоб посилити діяльність з нарощування національного потенціалу для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку за рахунок поглиблення наукового розуміння шляхом обміну науково-технічними знаннями і розширення розробки, адаптації, поширення та передачі технологій, включаючи нові й передові.

10. Екологічні питання розглядаються найбільш ефективно за участю всіх заінтересованих громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища, наявної у розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали та діяльність у їхніх громадах, і можливість брати участь у процесах прийняття рішень. Держави повинні розвивати й заохочувати поінформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації. Забезпечується ефективний доступ до судових та адміністративних розглядів, включаючи відшкодування і засоби судового захисту.

11. Держави приймають ефективні законодавчі акти у галузі навколишнього середовища. Екологічні стандарти, а також цілі та пріоритети господарської діяльності мають відображати умови у сфері навколишнього середовища і розвитку, щодо яких вони застосовуються. Стандарти, які застосовують деякі країни, не завжди відповідають інтересам інших країн і можуть бути пов'язані з необґрунтованими економічними та соціальними витратами для них, зокрема для країн, що розвиваються.

12. Держави повинні співпрацювати у справі створення сприятливої і відкритої міжнародної економічної системи, яка забезпечить економічне зростання та збалансований розвиток в усіх країнах і сприятиме ефективнішому розв'язанню проблеми погіршення стану навколишнього середовища. Заходи у сфері торгової політики, прийняті для охорони навколишнього

середовища, не повинні являти собою засоби свавільної або невинуватної дискримінації чи прихованого обмеження міжнародної торгівлі. Слід уникати односторонніх дій з вирішення екологічних завдань за межами юрисдикції країни, що здійснює імпорт. Заходи у сфері охорони навколишнього середовища, спрямовані на розв'язання транскордонних або глобальних екологічних проблем, мають, наскільки це можливо, ґрунтуватися на міжнародному консенсусі.

13. Держави повинні розробляти національні закони щодо відповідальності за шкоду, заподіяну жертвам забруднення, та інші види екологічно шкідливої діяльності, а також щодо компенсації такого збитку. Держави забезпечують оперативне і конструктивне співробітництво для розроблення додаткових міжнародно-правових норм щодо відповідальності й компенсації за негативні наслідки екологічних збитків, завданих діяльністю, яка здійснюється під їхньою юрисдикцією або контролем, регіонам, що перебувають за межами їхньої юрисдикції.

14. Держави повинні ефективно співпрацювати, щоб протидіяти або перешкодити переміщенню та передачі в інші держави діяльності та речовин, які завдають серйозної шкоди навколишньому середовищу або вважаються шкідливими для здоров'я людини.

15. Для захисту навколишнього середовища держави залежно від своїх можливостей широко застосовують принцип вжиття заходів обережності. У тих випадках, коли є загроза серйозної або незворотної шкоди, відсутність повної наукової впевненості не використовується як привід або відстрочення прийняття ефективних з погляду витрат заходів щодо запобігання погіршенню стану навколишнього середовища.

16. Національні органи влади мають прагнути забезпечити інтернаціоналізацію екологічних витрат і використання економічних засобів, згідно з підходом, за яким забруднювач повинен нести витрати, пов'язані з забрудненням, належним чином ураховуючи суспільні інтереси й не порушуючи міжнародну торгівлю та інвестування.

17. Оцінювання екологічних наслідків як національний інструмент здійснюється щодо пропонованих видів діяльності, які

можуть спричинити значний негативний вплив на навколишнє середовище і мають бути затверджені рішенням компетентного національного органу.

18. Держави негайно повідомляють інші держави про будь-які стихійні лиха або інші надзвичайні ситуації, які здатні призвести до несподіваних шкідливих наслідків для навколишнього середовища в цих державах. Міжнародне співтовариство робить все можливе для надання допомоги потерпілим від цього державам.

19. Держави надсилають потенційно постраждалим державам попередні та своєчасні повідомлення і відповідну інформацію про заходи, що можуть мати значні негативні транскордонні наслідки, та проводять консультації з цими державами на ранньому етапі й у дусі доброї волі.

20. Жінки відіграють життєво важливу роль у раціональному використанні ресурсів довкілля і розвитку суспільства. Тому їхня всебічна участь є вкрай необхідною для досягнення сталого (збалансованого) розвитку.

21. Творчі здібності, ідеали та мужність молоді світу слід мобілізувати для формування глобального партнерства, з тим щоб досягти сталого (збалансованого) розвитку і забезпечити краще майбутнє для всіх.

22. Корінне населення та його громади, а також інші місцеві громади покликані відіграти життєво важливу роль у раціональному використанні й поліпшенні стану навколишнього середовища з урахуванням їхніх знань і традиційної практики. Держави повинні визнавати й належним чином підтримувати їхні самобутність, культуру та інтереси і забезпечувати ефективну участь у досягненні сталого (збалансованого) розвитку.

23. Слід забезпечувати захист довкілля та природних ресурсів народів, що живуть в умовах гноблення, панування й окупації.

24. Війна неминуче справляє руйнівний вплив на процес збалансованого розвитку. Тому держави повинні поважати міжнародне право, забезпечуючи захист навколишнього середовища під час виникнення збройних конфліктів, і співпрацювати, у разі потреби, у справі його подальшого розвитку.

25. Світ, розвиток і охорона навколишнього середовища є взаємозалежними та нероздільними.

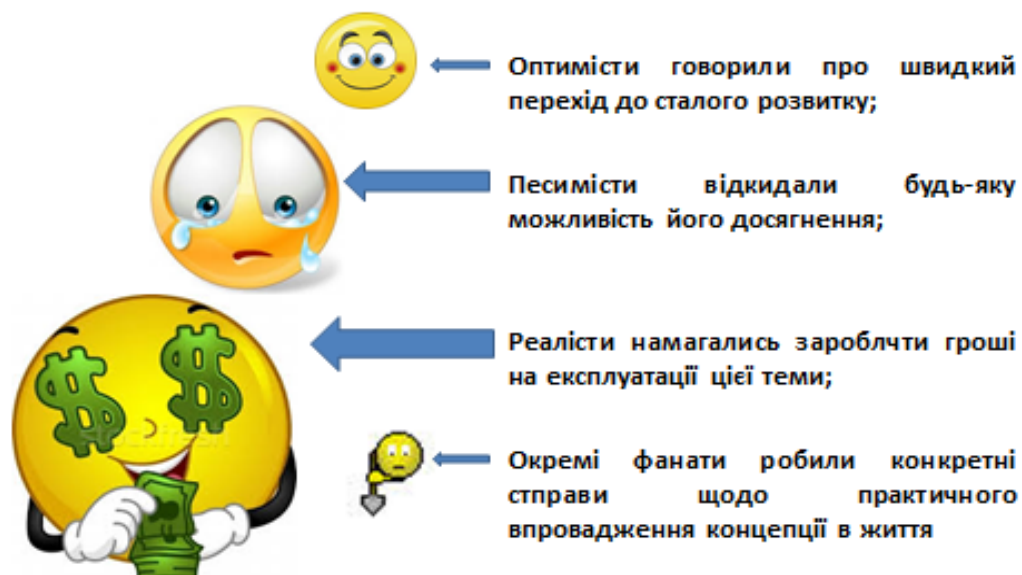
26. Держави залагоджують усі свої екологічні суперечки мирним шляхом і належними засобами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй.

27. Держави і народи співпрацюють у дусі доброї волі й партнерства у виконанні принципів, проголошених у цій Декларації, та в подальшому розвитку міжнародного права в галузі сталого (збалансованого) розвитку.

Сформульовані принципи найповніше описують людський розвиток у рамках концепції сталого (збалансованого) розвитку, враховуючи екологічні, економічні, соціальні та політичні складові. Декларація констатувала «комплексний та взаємозалежний характер Землі, нашого спільного дому».

## 2.5. Міжнародні форуми після Ріо-92 та їх рішення

Ставлення до Концепції сталого (збалансованого) розвитку після Конференції в Ріо було різним (рис. 2.5.1)



*Рис. 2.5.1. Ставлення до Концепції сталого (збалансованого) розвитку*

Світові форуми, що аналізували підсумки зробленого після Ріо (Йоганнесбург, 2002 р., Ріо-де-Жанейро, 2012 р.), показали, з якими труднощами зіткнулося людство на шляху до сталого (збалансованого) розвитку. Проте час показав, що до сталого (збалансованого) розвитку як до моделі устрою відносин між природою і суспільством можна застосувати відомий вислів про демократію як модель суспільного устрою: це дуже недосконала модель, але людство не придумало нічого кращого за неї.

У більшості країн світу концепція сталого (збалансованого) розвитку давно перейшла із теоретичної сфери у сферу практичного впровадження і реалізації. Головний висновок років, що пройшли, – *альтернативи сталому розвитку нема*.

Після Ріо-92 відбулось кілька важливих форумів, на яких розглядалися важливі консолідуючі рішення їх учасників щодо різних механізмів і напрямів впровадження принципів сталого розвитку.

#### **Зустріч на вищому рівні «Планета Земля» («Ріо+5»)**

У 1997 році представники міжнародної спільноти зібралися на новому саміті – спеціальній сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, яка відбулася в Нью-Йорку 23–27 червня та одержала назву «Ріо+5» (+5 означає 5 років після конференції у Ріо-де-Жанейро). 53 глави держав і урядів, 65 міністрів навколишнього середовища та загалом делегати 165 країн взяли участь у цьому заході, щоб надати політичний імпульс та розпочати переговори щодо подальшого впровадження концепції сталого (збалансованого) розвитку.

Головною метою цього заходу стало підведення підсумків та оцінка ступеня впровадження Порядку денного на XXI століття, прийнятого в 1992 році на Конференції ООН з питань природного середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро. В усьому світі уряди та громадянські суспільства були залучені до участі в різних заходах для того, щоб забезпечити виконання таких завдань «Ріо+5»:

– оцінка глобального прогресу, досягнутого у забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку після Конференції ООН з питань природного середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.);

- пошук проявів становлення сталого (збалансованого) розвитку у світі;
- визначення аспектів Порядку денного на ХХІ століття, які не працюють (і чому причин цього), а також обмін ідеями щодо шляхів вирішення питання просування сталого (збалансованого) розвитку на місцевому, національному та глобальному рівнях;
- висвітлення спеціальних питань (обмін технологіями та фінансами, моделі виробництва й споживання, використання й передачі енергії, обмеженість ресурсів питної води) та визначення пріоритетів для подальших дій;
- заклик до урядів, міжнародних організацій та основних груп населення (жінки, діти й молодь, корінні народи, неурядові організації, органи місцевого управління, трудящі та профспілки, ділові кола та промисловці, науково-технічні кола, а також фермери) зробити свій внесок у становлення сталого (збалансованого) розвитку.

Робочі групи зустрічалися під егідою Комітету у повному складі протягом тижня і затвердили Програму дій щодо подальшого впровадження Порядку денного на ХХІ століття. Угода не мала під собою політичного підґрунтя, тому під час зустрічі питання змісту Програми були порушені ще кілька разів на різних рівнях.

Дві основні події, які відбулися у рамках спеціальної сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Ріо+5»:

1. «Ріо+5» Форум – 13–19 березня 1997 року (Ріо-де-Жанейро, Бразилія). Цей Форум дав багатьом неурядовим організаціям можливість обговорити й вирішити, як питання впровадження збалансованого розвитку з Порядку денного втілити у конкретні дії.

2. П'ята сесія Комісії ООН зі збалансованого розвитку (КЗР) – 7–25 квітня 1997 року (Нью-Йорк, США). На цій зустрічі відбулися переговори керівників урядів щодо документів, які були прийняті під час зустрічі на вищому рівні «Планета Земля» («Ріо+5») <sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> ВЕЛ. [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.ecoleague.net/pres-tsentr-vel/novyny/2015-rik/>

Загальний висновок форуму «Ріо + 5» полягав у тому, що, незважаючи на певний прогрес на шляху до досягнення сталого (збалансованого) розвитку, багато з поставлених у 1992 році у Ріо-де-Жанейро завдань досі ще далекі від виконання, а реалізація Порядку денного на ХХІ століття здійснюється дуже повільними темпами. Також було зазначено, що брати участь у розробленні та впровадженні стратегії сталого (збалансованого) розвитку мають усі сектори суспільства. Сесія зобов'язала всі країни сформулювати та розробити до 2002 року національні стратегії сталого (збалансованого) розвитку, що відображатимуть внесок і обов'язки всіх заінтересованих сторін.

У зв'язку з великим впливом діяльності населення, що проживає в містах, на стан природного середовища, слід згадати Ольборзьку Хартію (24.05.1994 р., Данія) «Міста Європи на шляху до сталого розвитку». Вона містить три частини:

1. Декларація про консенсус: великі і малі міста Європи на шляху до сталого розвитку.
2. Кампанія «Сталий розвиток великих і малих міст Європи».
3. Участь у місцевому порядку денному на ХХІ ст.: плани місцевих дій з підвищення сталості розвитку. Зміст прийнятих рішень цієї Хартії спрямований на опрацювання стратегії переходу міст до сталого (збалансованого) розвитку.

У Лісабоні (8.10.1996 р., Португалія) 1000 представників місцевих і регіональних влад з усіх куточків Європи зібралися на Другу Європейську конференцію з питань сталого розвитку. На ній було відмічено, що до Хартії міст, прийнятої в Ольборзі, приєдналося 250 органів місцевих і регіональних влад, тому роботу було спрямовано на конкретні плани дій. Учасниками форуму прийнято Лісабонський план дій: від Хартії до дій. у рішенні Лісабонського форуму основна увага приділена підготовці місцевих органів управління до процесу «Місцевий порядок денний на ХХІ ст.».

На форумі у Бремені (13–15.03.1997 р., Німеччина) його учасниками була прийнята Бременська декларація. В ній, спираючись на потенціал співробітництва бізнесу і органів міського самоврядування щодо сталого (збалансованого) розвитку, були прийняті рекомендації за такими напрямками: сталий (збалансований) розвиток як виклик майбутнього; місцеві співтовариства і фірми:



розділена відповідальність та співробітництво; ситуація: обмеження і бар'єри, принципи гарної практики; пріоритети для практичних дій.

У Гамбурзькій декларації споріднених міст з Порядку денного на XXI ст. (28.05.1997 р., Німеччина) ці міста взяли на себе зобов'язання показати приклад сталого (збалансованого) розвитку, екологічної спрямованості та життєзабезпечення для майбутнього. Представники міст зобов'язались узгоджувати економічні, екологічні та соціальні проблеми таким чином, щоб при задоволенні існуючих потреб проживаючих сьогодні народів інші регіони світу і майбутні покоління не лишилися можливості будувати своє життя в сприятливих екологічних умовах.

Зважаючи на величезний вплив міст на природне середовище, в Турку була прийнята заява конференції «Балтійський порядок денний на XXI ст. – здоров'я населення і сталий розвиток міст» (3–5.09.1998 р., Фінляндія). Крім загальних зобов'язань, у заяві розглядаються зобов'язання щодо дотримання принципів сталого (збалансованого) розвитку, які забезпечать можливість існування майбутніх поколінь.

Світова спільнота проводила багато інших регіональних форумів (наприклад конференція в Стамбулі «Хабітат II» 1996 р., конференція «Здорові міста» (1998 р., Греція), конференція 250-ти бургомістрів 36-ти європейських міст (11.02.2000 р., Німеччина), яка прийняла Ганноверський заклик бургомістрів Європи напередодні XXI ст., та ін.

### **Всесвітня конференція ООН зі сталого (збалансованого) розвитку «Ріо+10», (Йоганнесбург, 2002 р.)**

У столиці ПАР Йоганнесбурзі з 26 серпня по 4 вересня 2002 р. відбувся Йоганнесбурзький Саміт розвитку «Ріо+10». Він був присвячений обговоренню принципів питань подальшого розвитку суспільства і його життєдіяльності в природі й завершився ухваленням Декларації зі сталого (збалансованого) розвитку (The Johannesburg Declaration on Sustainable Development) та Плану впровадження (імплементатії), (Plan of Implementation).

Після зустрічі в Нью-Йорку в 1997 році були сподівання на те, що світ нарешті зробить важливі кроки у напрямі забезпечення Декларації по сталого (збалансованого) розвитку. Проте вони не справилися: безупинно тривало погіршення стану довкілля, бідність в багатьох частинах світу зростала, а прискорення глобалізації не сприяло справедливому розподілу благ. Стало

зрозумілим, що потрібен конкретніший план реалізації, ніж Порядок денний на XXI століття.

Наступним етапом стала зустріч керівників країн та урядів у 2002 році на Всесвітній конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку в Йоганнесбурзі («Ріо+10»). У ній взяли участь понад 22 тис. осіб, зокрема, 100 керівників держав, більше ніж 8 тис. представників недержавних організацій, бізнесових структур та інших груп, близько 10 тис. делегатів і 4 тис. представників преси. Стільки ж осіб відвідали заходи аналогічного характеру, організовані в Йоганнесбурзі головними групами, органами державної влади та іншими організаціями.

Метою саміту стала дискусія щодо стану та перспектив Декларації зі сталого (збалансованого) розвитку в контексті аналізу глобальних змін, які відбулися протягом останніх 10 років, пошуки конкретних кроків, спрямованих на поліпшення умов життя людей та охорону природних ресурсів. Зокрема, на саміті йшлося про пошуки шляхів обмеження зубожіння значної частини населення світу, з одного боку, та надмірного споживання – з другого, а також про поширення ідей сталого (збалансованого) розвитку.

На Всесвітній конференції ООН зі збалансованого розвитку «Ріо+10» було розглянуто результати, досягнуті країнами, щодо виконання зобов'язань, взятих у 1992 та 1997 роках, оцінено успіхи на шляху просування до сталого (збалансованого) розвитку. Зустріч у Йоганнесбурзі дала змогу закласти важливий фундамент – визначити цілі, часові рамки і зобов'язання з широкого спектру питань, які покликані змінити життя в усіх регіонах світу. Конференція також підтвердила, що сталого (збалансованого) розвиток є одним із центральних питань міжнародного порядку денного і забезпечила прийняття практичних заходів, необхідних для розв'язання багатьох актуальних світових проблем.

Звичайно, рішень, здатних забезпечити миттєве подолання бідності й запобігти погіршенню стану довкілля, немає. Учасники зустрічі узгодили план роботи, визначили виконавців, які повинні досягти певних результатів, налагодили партнерські відносини між цими виконавцями та забезпечили на високому рівні

політичні зобов'язання щодо виконання досягнутих домовленостей.

Більша частина подальшої роботи була перенесена на місцевий, національний та регіональний рівні. На уряди було покладено головну відповідальність за виконання зобов'язань. Проте зрозуміло, що самі вони не в змозі виконати всю роботу, тому вирішальну роль з підтримки партнерства, захисту прав і нагляду було відведено групам громадянського суспільства, а також приватному сектору, який має у своєму розпорядженні значні ресурси, технології та ноу-хау.

На зустрічі були визначені зобов'язання щодо досягнення конкретних, узгоджених у часі, цілей та цільових показників, у тому числі деякі нові, пов'язані з забезпеченням базовими елементами санітарії, використанням і виробництвом хімічної продукції, збереженням та відновленням рибних запасів і зменшенням темпів втрати біорізноманіття. Було приділено додаткову увагу таким новим питанням, як моделі збалансованого виробництва та споживання, енергетика та гірничодобувна промисловість. Okремо було розглянуто особливі проблеми Африки та малих острівних держав, що розвиваються.

Важливим результатом зустрічі стало те, що узгоджені на міжнародному рівні зобов'язання були доповнені рядом добровільних партнерських ініціатив зі сталого (збалансованого) розвитку. У процесі підготовки та на самій зустрічі було оголошено про більше ніж триста партнерських пропозицій, зосереджених у багатьох вирішальних напрямках сталого (збалансованого) розвитку в усіх регіонах світу. Для реалізації цих партнерств було виділено значні обсяги фінансування.

На зустрічі було прийнято два основні документи:

1. Йоганнесбурзька декларація зі збалансованого розвитку.
2. План виконання рішень з визначенням пріоритетів діяльності.

У декларації сформульовано основні завдання для досягнення збалансованого розвитку:

- подолання бідності;
- зміна моделей споживання;

– охорона і раціональне використання природної ресурсної бази.

Зазначено, що швидка інтеграція ринків, рух капіталів і значне розширення інвестиційних потоків у всьому світі зумовили нові проблеми й можливості на шляху до забезпечення сталого (збалансованого) розвитку, проте вигоди та втрати глобалізації розподіляються нерівномірно, а країни, що розвиваються, стикаються з великими труднощами, що може призвести до вкорінення глобальної нерівності.

Декларація підтвердила зобов'язання урядів приділяти особливу й першочергову увагу розв'язанню глобальних проблем, які створюють загрозу збалансованому розвитку. У документі визнано той факт, що у світової спільноти є кошти та ресурси для розв'язання проблем, пов'язаних з подоланням бідності та забезпеченням сталого (збалансованого) розвитку, і будуть ініційовані додаткові заходи для використання цих ресурсів. Прозвучав заклик до розвинених країн докласти конкретних зусиль для забезпечення узгоджених на міжнародному рівні обсягів офіційної допомоги.

Результати зустрічі в Йоганнесбурзі позитивно сприйняли не всі. Зокрема, деякі неурядові організації вважали, що було мало зроблено, щоб встановити цільові показники для забезпечення ширшого використання відновлюваних джерел енергії. Так, Президент Венесуели Уго Чавес, Голова Групи-77, що об'єднує 132 країни, які розвиваються, зазначив, що «...на зустрічі багато часу було приділено повторюванню загальновідомих істин, але не зосереджено увагу на правах людини, зокрема правах на житло, охорону здоров'я, питну воду тощо». Більшого очікували й малі острівні країни, що розвиваються, яким була необхідна додаткова допомога для нейтралізації негативного впливу глобалізації на розвиток торгівлі та діяльності транснаціональних корпорацій, які перешкоджають впровадженню відновлюваних джерел енергії, оскільки прагнуть швидко окупити кошти.

У декларації зазначено, що для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку необхідні довгострокова перспектива та залучення широких мас до розроблення політики, ухвалення і виконання рішень на всіх рівнях. Це потребує формування сталих

партнерських відносин між усіма основними групами. Свій внесок у створення справедливо влаштованих і сталих громад зобов'язаний робити і приватний сектор, зокрема великі та малі компанії.

Зустріч в Йоганнесбурзі за своєю структурою та наслідками відрізнялася від попередніх конференцій ООН. Уперше результатами такого заходу стали не тільки підсумкові документи, а й було створено добровільні партнерства, які мали забезпечувати збирання, акумуляцію та впровадження додаткових ресурсів для реалізації відповідних зобов'язань щодо досягнення збалансованого розвитку (ширший доступ до водних ресурсів та санітарії; розвиток енергетики; підвищення виробництва сільськогосподарської продукції; відповідне використання токсичних речовин; збереження біорізноманіття та раціональніше використання екосистем). Ці партнерства, діяльність яких забезпечувалась і урядовими зобов'язаннями, мали виконувати функцію внутрішнього механізму виконання прийнятих рішень. Діалог між урядами, громадянським суспільством і приватним сектором вийшов на новий рівень.

План виконання рішень Порядку денного на XXI століття, прийнятий в Йоганнесбурзі, може бути ефективним засобом не лише на урядовому рівні для впровадження відповідної національної політики. Запропоновані підходи можна застосовувати й для місцевих і регіональних потреб як основу для внесення кардинальних змін для стратегій розвитку з урахуванням сучасних соціально-економічних та екологічних проблем.

***Документ містить вступ та десять основних розділі<sup>61</sup> в:***

- подолання бідності;
- зміна незбалансованих моделей споживання та виробництва;
- охорона і раціональне використання природної ресурсної бази;
- збалансований розвиток в умовах глобалізації;
- охорона здоров'я і збалансований розвиток;

---

<sup>61</sup> Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development [Електронний ресурс] - режим доступу <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>

- збалансований розвиток малих острівних держав, що розвиваються;
- збалансований розвиток для Африки;
- інші регіональні ініціативи;
- засоби здійснення;
- інституційні рамки збалансованого розвитку.

У Плані виконання рішень визначено зобов'язання ініціювати конкретні дії та заходи на всіх рівнях і зміцнювати міжнародну співпрацю з урахуванням прийнятих у Ріо-де-Жанейро принципів, включаючи принцип спільної, але диференційованої відповідальності.

Реалізація рішень «Ріо+10» має бути спрямована на благо всіх, зокрема жінок, молоді, дітей, соціально незахищених уразливих груп населення. У процесі такої реалізації потрібно залучити всіх учасників у межах партнерських відносин, особливо тих, що склалися між урядами країн Півночі й Півдня, з одного боку, і між урядами й основними групами – з іншого. Унаслідок глобалізації зовнішні чинники набувають вирішального значення для визначення успіху чи невдачі національних зусиль країн, що розвиваються.

До засобів здійснення Плану виконання рішень віднесено:

- координацію макроекономічної політики країн;
- стимулювання надходження прямих іноземних інвестицій;
- збільшення обсягу офіційної допомоги;
- заохочення приватного сектору (в т. ч. транснаціональних корпорацій), приватних фондів та організацій громадянського суспільства до надання фінансової і технічної допомоги;
- послаблення надмірного тягара заборгованості країн, що розвиваються;
- вирішення пов'язаних з торгівлею питань, які впливають на інтеграцію малих і економічно вразливих країн до багатосторонньої торговельної системи;
- розширення, полегшення і фінансування доступу до екологічно безпечних технологій тощо.

Таким чином, зустріч керівників країн та урядів світу в Йоганнесбурзі в 2002 році дала можливість розглянути результати, досягнуті країнами з виконання зобов'язань, оцінити

успіхи та невдачі на шляху просування до сталого (збалансованого) розвитку. Більша частина подальшої роботи була перенесена на місцевий, національний та регіональний рівні. Вирішальну роль у підтримці партнерства, захисту прав і нагляду було відведено групам громадянського суспільства, а також приватному сектору.

Бурхливий характер дискусій на саміті, демонстрація принципів розходжень учасників обговорення в своєму баченні пріоритетів і першочергових завдань, які стоять перед людством у контексті забезпечення переходу до сталого (збалансованого) розвитку, труднощі в досягненні компромісів, невисокий, на думку багатьох, коефіцієнт корисної дії саміту ще раз продемонстрували всю складність завдань, які має вирішити людство для того, щоб забезпечити власне майбутнє.

### **Конференція «Ріо +20»**

Через 20 років, 22–24 червня 2012 р. у Ріо-де-Жанейро відбулася чергова конференція ООН зі сталого (збалансованого) розвитку «Ріо+20». На конференції в черговий раз була відмічена стурбованість представників різних держав світу тією обставиною, що більшість політичних, економічних, соціальних, екологічних, культурологічних глобальних викликів, які виникли перед людством, пов'язані з кризою відносин людини та природи. Серед них особливо гострими є такі проблеми: вичерпання природних ресурсів; деградація компонентів природи; перевищення рівня антропогенного навантаження порівняно з можливостями екологічної ємності ландшафтів; нерівномірний доступ держав до ресурсів планети; невідповідність чисельності населення можливостям забезпечення його деякими видами ресурсів та ін.

На конференції «Ріо+20» 2012 року глави держав і урядів ухвалили підсумковий документ *«Майбутнє, якого ми прагнемо»*, де була підтверджена прихильність меті, прийнятій на Всесвітньому саміті зі сталого (збалансованого) розвитку у 2002 році: курсу на сталий (збалансований) розвиток і забезпечення побудови економічно, соціально та екологічно збалансованого майбутнього для нашої планети, для нинішнього і майбутніх поколінь.

У підсумковому документі йдеться про розвиток «зеленої» економіки в контексті сталого (збалансованого) розвитку і ліквідації бідності та про необхідність формування інституційних рамок такого розвитку. «Для різних країн існують різні підходи, концепції, моделі та інструменти, що відповідають їхнім національним ситуаціям і пріоритетам, для досягнення збалансованого розвитку в трьох його аспектах, що є нашою спільною метою. У цьому зв'язку ми розглядаємо «зелену» економіку в контексті збалансованого розвитку та ліквідації бідності як один з важливих інструментів забезпечення збалансованого розвитку, а також вважаємо, що вона може забезпечити різні варіанти формування політики, але не повинна бути жорстким набором правил», – йдеться в документі<sup>62</sup>.

На Конференції було ухвалено рішення встановити всеосяжний і прозорий міжурядовий процес сталого (збалансованого) розвитку, відкритий для всіх заінтересованих сторін. Уряди ухвалили рішення про створення на високому рівні універсального міжурядового форуму, який буде стежити за досягненням сталого (збалансованого) розвитку і замінить Комісію ООН зі сталого (збалансованого) розвитку, а також запропонували Генеральній Асамблеї ООН прийняти резолюцію щодо зміцнення і вдосконалення структури Програми ООН з довкілля (ЮНЕП) з універсальним членством Ради керуючих ЮНЕП.

У головному документі конференції підтверджено політичні зобов'язання держав та їх курс на сталий (збалансований) розвиток, який був проголошений на конференції Ріо-92 і означений у Порядку денному на XXI століття. В ньому були проголошені Цілі розвитку тисячоліття. В резолюції останньої конференції як нові політичні зобов'язання державами-учасницями прийняті зобов'язання розробити до 2015 р. цілі сталого (збалансованого) розвитку.

У процесі підготовки до саміту «Ріо+20» на пропозицію та за сприяння ПРООН в Україні 2012 році в Інституті географії підготовлено «Проект доповіді України до конференції ООН зі

---

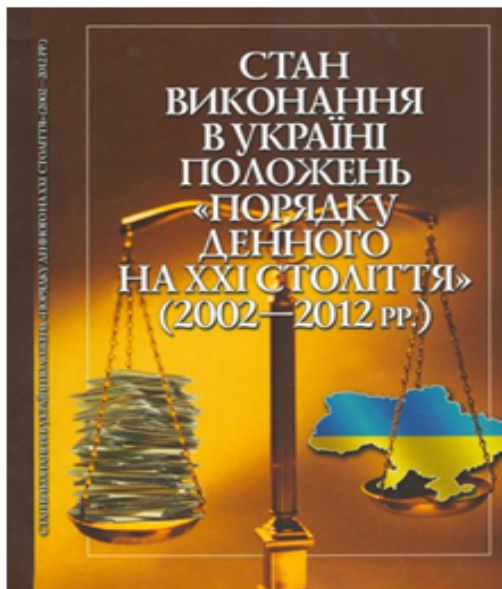
<sup>62</sup> Майбутнє, якого ми прагнемо [Електронний ресурс]  
Режим доступу <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>



сталого розвитку «Ріо+20». Робота була виконана у зв'язку з підготовкою офіційної делегації України для участі у саміті ООН з проблем сталого розвитку (червень 2012 р.). У Проекті викладені проблеми сучасного розвитку України, завдання розвитку держави в контексті інтеграції до світової спільноти, стан та особливості реалізації ідеології сталого (збалансованого) розвитку в Україні (1992–2011 рр.), ставлення України до підсумкового документу Ріо+20 «Майбутнє, якого ми прагнемо», основні засоби та рушійні сили реалізації світоглядної парадигми сталого (збалансованого) розвитку, проблеми фінансування та відповідальності країн з різним рівнем економічного розвитку.

Проект доповіді в ініціативному порядку був наданий представникам офіційної делегації перед поїздкою на саміт в Ріо-де-Жанейро. За результатами роботи була опублікована праця<sup>63</sup>.

У 2012 році в Інституті географії на замовлення Міністерства екології та природних ресурсів України у співпраці з громадськими організаціями та установами НАН України підготовлено Національну доповідь про стан виконання положень «Порядку денного на XXI століття за десятирічний період» (рис. 2.5.2).



В 2012 р., в Інституті географії на замовлення Міністерства охорони навколишнього виконана НДР з підготовки Національної доповіді України «Про стан виконання положень "порядку денного на XXI століття" за десятирічний період

Здійсненню роботи і виваженій оцінці стосовно імплементації сталого розвитку сприяло залучення до даної роботи фахівців Інститутів НАН України, що підготували Концепцію сталого розвитку України (Інститут географії, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень, Інститут проблем природокористування та екології), фахівців провідного інституту з проблем демографії (Інститут демографії та соціальних досліджень) та фахівців Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління.

*Рис.2.5.2.*

<sup>63</sup> «Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо + 20.» Лісовський С.А., Марушевський Г.Б., Павличенко П.Г., Руденко Л.Г., Тимочко Т.В.– К.: Центр екологічної освіти та інформації. 2012.-60 с.

У доповіді проаналізовано основні складові національної стратегії переходу України до сталого (збалансованого) розвитку, здійснено оцінку рівня впровадження положень Порядку денного на XXI століття, опрацьовано значний і різнобічний масив статистичної інформації, що характеризує особливості економічного, соціального та екологічного розвитку України та її регіонів за 10 років (2002–2012 рр). Також проаналізовано основні проблеми, що виникли в Україні на шляху до сталого (збалансованого) розвитку та виявлено їх головні причини. Проаналізовано основні завдання України щодо впровадження в життя принципів основної парадигми на XXI століття. В основу висновків і положень доповіді покладені результати робіт, виконаних в Інституті географії впродовж 2002–2012 рр. На основі отриманих результатів була опублікована монографія<sup>64</sup>, що вмістила результати всебічного аналізу всього позитивного, зробленого в країні на шляху імплементації принципів сталого (збалансованого) розвитку, та окреслили завдання, які потрібно виконати для впровадження в Україні головної парадигми XXI століття. Презентація книги (рис. 2.5.3) та її активне обговорення у засобах масової інформації показали, що в Україні науковцями і громадськістю ґрунтовно опрацьовані наукові підходи і механізми впровадження в державі основної парадигми розвитку регіонів у XXI столітті, які, однак, до цього часу не прийняті в управлінській діяльності та не впроваджені в секторальну політику.

Під час ювілейної 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (25–27 вересня 2015 року) **відбувся Саміт зі сталого (збалансованого) розвитку**. Основними темами для обговорення були Порядок денний на період після 2015 року і документ «Цілі сталого розвитку». Затверджені такі цілі розвитку людства на шляху до сталого розвитку:

1. Повсюдна ліквідація бідності у всіх її формах.
2. Ліквідація голоду, забезпечення продовольчої безпеки й поліпшення харчування та сприяння збалансованому розвитку сільського господарства.
3. Забезпечення здорового способу життя та сприяння добробуту для всіх у будь-якому віці.

<sup>64</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002 – 2012) / За ред. Руденко Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.



***Рис. 2.5.3. Презентація книги про стан виконання положень  
Порядку денного в Україні***

4. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчатися протягом усього життя для всіх.

5. Забезпечення гендерної рівності та розширення прав і можливостей для всіх жінок і дівчат.

6. Забезпечення наявності водних ресурсів і санітарії для всіх, їх раціональне використання.

7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, збалансованих і сучасних джерел енергії для всіх.

8. Сприяння неухильному, всеосяжному та збалансованому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх.

9. Створення потужної інфраструктури, сприяння забезпеченню всеосяжної та збалансованої індустріалізації і впровадженню інновацій.

10. Зниження рівня нерівності всередині країн і між ними.

11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та збалансованості міст і населених пунктів.

12. Забезпечення раціональних моделей споживання і виробництва.

13. Прийняття термінових заходів у сфері боротьби зі зміною клімату та її наслідками.

14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів для сталого (збалансованого) розвитку.

15. Захист, відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне управління лісами, боротьба з опустелюванням, припинення та повернення назад процесу деградації земель і припинення процесу втрати біорізноманіття.

16. Сприяння побудові миролюбних і відкритих спільнот збалансованого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення на всіх рівнях ефективних і підзвітних установ, заснованих на принципі широкої участі.

17. Зміцнення засобів досягнення сталого (збалансованого) розвитку та активізація роботи механізмів глобального партнерства для сталого (збалансованого) розвитку.

### *Питання для самоперевірки та обговорення 1*

1. Поясніть суть поняття «сталий (збалансований) розвиток». Охарактеризуйте сталий (збалансований) розвиток як новий етап у стосунках суспільства і природи.
2. Поясніть, чому відбулося порушення природної рівноваги на планетарному та регіональному рівнях внаслідок надмірного антропогенного тиску.
3. Проаналізуйте, в чому полягав розвиток Володимиром Вернадським вчення про ноосферу.
4. Дайте стисло характеристику таким науковим працям з проблематики сталого розвитку: робота Дж. Форестера «Світова динаміка»; роботи представників Римського клубу; роботи Денніса Медоуза.
5. Розкрийте суть основних положень доповіді комісії Гру Гарлем Брундтланд «Наше спільне майбутнє».
6. Поясніть, чому стало можливим проведення Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в 1992 році в Ріо-де-Жанейро, розкрийте суть її основних рішень.
7. Розкрийте зміст Порядку денного на XXI століття. Поясніть суть концепції сталого (збалансованого) розвитку.

8. Зробіть огляд історії походження терміна «sustainable development», обґрунтуйте його переклад та найбільш точне формулювання українською мовою.
9. Зробіть експрес-аналіз таких форумів зі сталого (збалансованого) розвитку, що відбулися після Ріо:
  - Йоганнесбурзький саміт. Декларація саміту. План виконання рішень Йоганнесбурзького саміту.
  - Саміт «Ріо+20» та його рішення.
10. Поясніть взаємозв'язок економічних, соціальних та екологічних проблем забезпечення сталого (збалансованого) розвитку. Розкрийте екологічні пріоритети розвитку суспільства.
11. Поясніть, чому неефективні моделі споживання і виробництва є перешкодою сталому (збалансованому) розвитку.
12. Обґрунтуйте, чому подолання бідності є умовою переходу до сталого (збалансованого) розвитку.
13. Поясніть проблему вибору цілей подальшого розвитку людства в контексті досягнення сталого (збалансованого) розвитку.
14. Розкрийте територіальний аспект вирішення проблем сталого (збалансованого) розвитку.
15. Обґрунтуйте систему рівнів забезпечення сталого (збалансованого) розвитку: глобальний, регіональні, локальні.
16. Розкрийте основні принципи концепції сталого (збалансованого) розвитку.
17. Проаналізуйте стан імплементації в Україні документів світових самітів зі сталого (збалансованого) розвитку.

## РОЗДІЛ 3

---

# УКРАЇНА: ОЦІНКА СТАНУ СПРАВ У ВИМІРАХ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ

### 3.1. Тенденції змін основних властивостей компонентів природи

Завершується досить тривалий історичний період розвитку суспільства, що ґрунтувався на природних ресурсах. Частина ресурсів, зокрема мінеральних, у недалекому майбутньому буде вичерпана, або буде важко доступна, або з погіршеними властивостями. Унаслідок дії антропогенного чинника частина цих ресурсів уже сьогодні має змінені природні екологічні властивості та погіршену якість, що все більше впливає на умови життєдіяльності людини. Все це примушує спрямовувати зусилля на вдосконалення політики природокористування, особливо з огляду на довгострокові наслідки сьогоднішніх дій. На жаль, є мало політиків і управлінців які розуміють ці наслідки або ж розуміють та не посилюють природоохоронні заходи, бо це призведе до прийняття рішень, спрямованих не на сьогодні, а на віддалену перспективу. Про останню перспективу не хочуть думати і представники бізнесу, які прагнуть отримати прибуток у найближчий час.

Розвиток суспільства багатьма економістами розглядається за кількома можливими сценаріями:

1. Консервативний – пошуки все нових видів ресурсів, які можуть забезпечити зростання ВВП.
2. Технологічний – використання ефективних технологій, які сприяють зростанню ВВП і не пов'язують його із використанням ресурсів.
3. Соціальний – не передбачається забезпечення особистих благ людини від зростання ВВП.

На жаль, у світі немає підтверджених фактів, коли об'єми використання ресурсів падають, а ВВП зростає. Прибутки компаній також залежать від обсягів продажів товарів і послуг.

Через це і рекламні агенції формують особистість у термінах споживання.

Світовою громадськістю визнано, що за існуючими програмами розвитку катастрофи, пов'язаної з вичерпністю ресурсів і погіршенням їх природних властивостей, не уникнути. Розробляються різні можливі механізми її відтермінування та пом'якшення. У 1992 р. у Ріо-де-Жанейро на конференції ООН був прийнятий документ «Порядок денний на ХХІ століття». У ньому означена головна парадигма світового розвитку – це сталий економічний, соціальний та екологічний розвиток, який в останніх документах держав Європейського Союзу визначений як збалансований просторовий розвиток. Тоді ж були прийняті три відомі глобальні конвенції (див. підрозділ 2.3).

Упровадження Порядку денного і глобальних Конвенцій сьогодні перебуває значною мірою не у сфері науки, а у сфері суспільства, соціуму, в організації і, головне, в отриманні результатів законодавчої діяльності.

Моніторинг глобальних конвенцій і руху суспільства в напрямі сталий (збалансований) розвитку, результати якого публікуються у формі звітів (в Україні – це Національні доповіді про стан навколишнього середовища) дає підстави констатувати як успіхи, так і прогалини щодо окремих цілей, сформованих у Порядку денному. Але, зважаючи на ту критичну межу, якої людство досягло у відносинах із природою, відмова від подібних зусиль призведе лише до зростання навантажень на компоненти природи, посилення викликів і ризиків у розвитку. Ілюстрацією до останньої тези можуть стати висновки четвертого звіту щодо конвенції біологічного різноманіття, де зазначається: окремі цілі Стратегічного плану в галузі збереження та сталого використання біорізноманіття, зокрема збереження не менш ніж 17% суші та внутрішніх вод, не будуть, за всіма ознаками, виконані у встановлений термін (до 2020 року) і що стан біорізноманіття буде продовжувати погіршуватися<sup>65</sup>.

Незважаючи на зусилля науковців, громадськості та прийняття відповідних рішень ООН щодо збереження

<sup>65</sup> Global Biodiversity Outlook [електронний ресурс] // режим доступу <http://s3-ap-northeast-1.amazonaws.com/apl-www-docs/gbo4/gbo4-en.pdf>

навколишнього середовища, і на світовому рівні, і в Україні простежуються негативні тенденції щодо наслідків взаємодії суспільства і природи<sup>66</sup>, зокрема:

- розширення ареалів впливу людини на компоненти природи і перехід від локального до регіонального впливу;
- збільшення частоти порушень механізмів саморегуляції і відновлення рівноваги в природному середовищі та його екологічних функцій;
- продовження втрати природних властивостей компонентів природи, що значною мірою впливає на умови життя людей;
- помітне збільшення впливу регіональних змін клімату, що проявляється в змінах температурного режиму та режиму зволоженості, збільшенні частоти прояву несприятливих природних процесів і явищ;
- продовження локального і регіонального забруднення територій, особливо в промислових регіонах і міських поселеннях;
- вичерпаність більшістю природних ландшафтів своїх ресурсів з самовідновлення й саморегулювання біохімічних процесів.

Викладене дає підстави стверджувати, що люди в Україні проживають у значно зміненому природному середовищі – змінені кліматичні та біотичні параметри, рельєф, ґрунтовий покрив, ландшафти, склад атмосферного повітря тощо. Природа як умова існування і розвитку суспільства є постійно змінюваною реальністю, адже людина для задоволення своїх матеріальних і духовних потреб все інтенсивніше використовує природні ресурси.

У процесі розвитку так званої ринкової економіки відбулось відторгнення природних ресурсів на користь окремої групи людей. Спираючись на дешеві природні ресурси, вони присвоїли основні галузі виробництва, які здатні давати прибуток навіть за високої зношеності основних засобів виробництва. На жаль, у багатьох випадках залишаються незмінними старі постулати

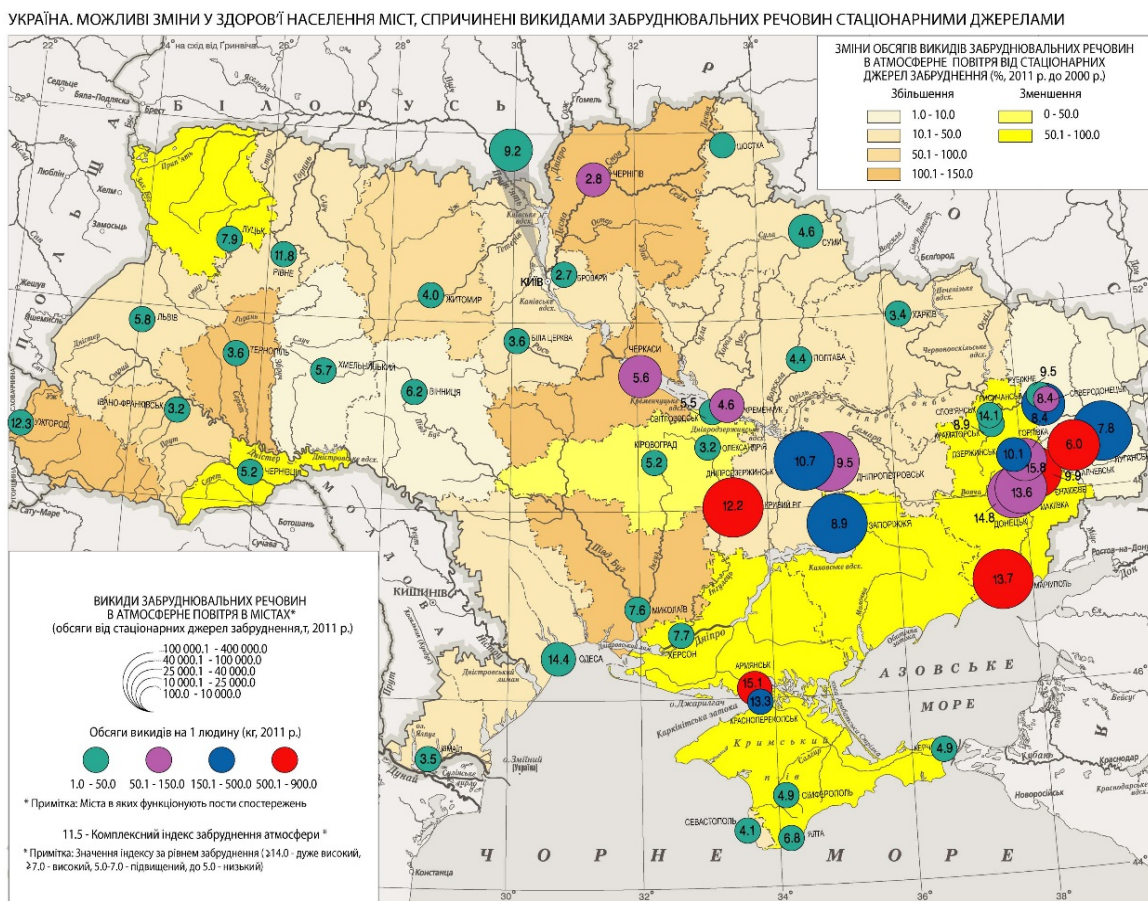
---

<sup>66</sup> Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у XX ст. (географічний аспект) / за ред. Л.Г.Руденка, К.: Академперіодика, 2005. – 308 с.



розвитку суспільства – брати більше ресурсів, інтенсивніше і швидше їх використовувати, проникати далі, вище, глибше.

**Попередження забруднення і охорона атмосферного повітря та кліматична політика.** Атмосферне повітря, як і поверхневі води, є найбільш динамічним компонентом природи, стан якого постійно змінюється. Крім природних факторів, на його стан впливає господарська діяльність людини. Щорічно в атмосферне повітря викидається значна кількість забруднюючих речовин. Станом на 2011 рік на одну людину їх припадає близько 150 кг за рік. У 2001 році цей показник становив 124 кг, і таке збільшення викидів відбувається у більшості областей України. Майже 65% забруднюючих речовин припадає на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств (рис. 3.1.1).



**Рис. 3.1.1. Україна. Можливі зміни у здоров'ї населення міст, спричинені викидами забруднювальних речовин стаціонарними джерелами**

Основними забруднювачами повітря є підприємства, що мають велику зношеність основних засобів виробництва. Це, в першу чергу, підприємства переробної, добувної та металургійної промисловості, на які припадає близько 40% усіх викидів.

Як і раніше, в багатьох містах, за спостереженнями Гідрометкому, відмічається значне перевищення середньодобових гранично допустимих концентрацій діоксину азоту, формальдегіду, фенолу, оксиду вуглецю, оксиду азоту та інших забруднювальних домішок.

У Законі України «Про основні засади (стратегії) державної економічної політики України на період до 2020 року» (№ 2818-VI від 21.XII.2012 р.) сформульована державна політика щодо охорони атмосферного повітря. Разом із цим, відчутних змін у поліпшенні стану атмосферного повітря немає. Уже кілька років не оновлюється Кліматична програма, не здійснюється дієвий моніторинг, не переглянуті нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах під час виробництва певних категорій транспортних засобів, не відпрацьовані можливі заходи у сфері адаптації до змін клімату. Існуюча законодавча та нормативно-правова база вимагає поліпшення, вдосконалення цілого ряду нормативно-правових актів, зокрема порядку видачі дозволів на викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря, а також створення та функціонування системи торгівлі викидами й нормативно-правових актів щодо порядку організації та проведення моніторингу антропогенних парникових газів тощо.

**Збереження, охорона та раціональне використання водних ресурсів.** Україна має низьку водозабезпеченість.

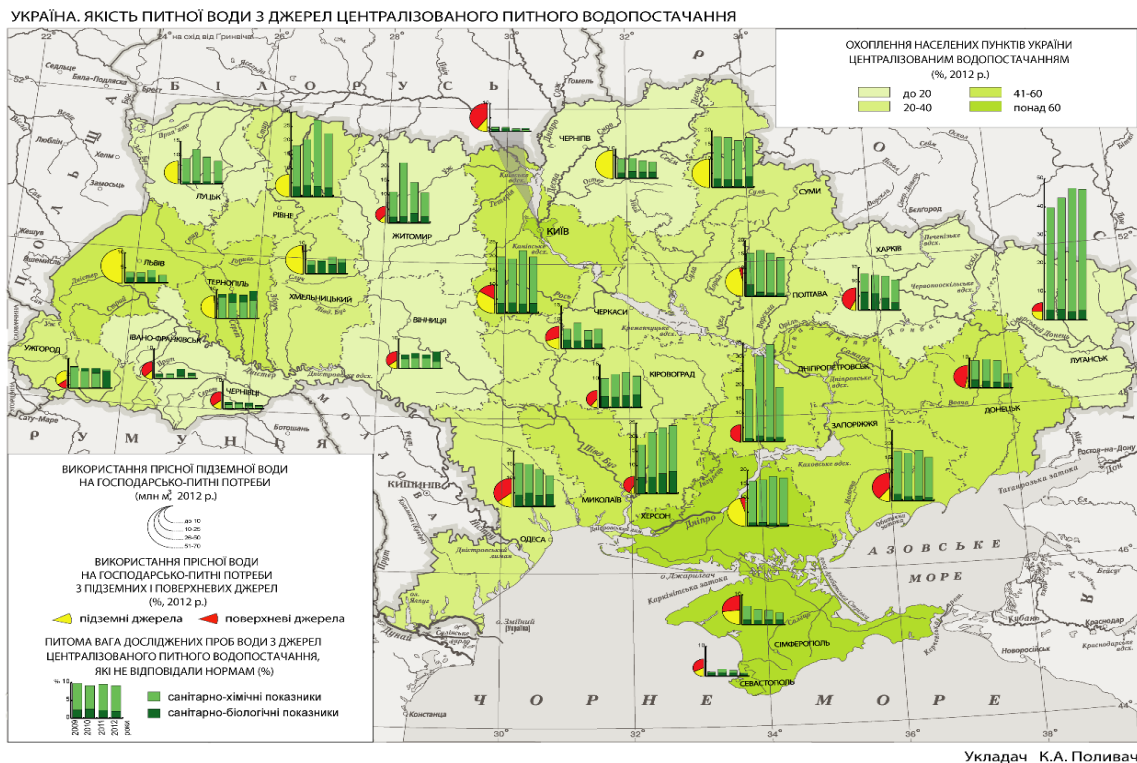
Україна належить до держав, мало забезпечених водними ресурсами. За багаторічними спостереженнями, потенційні ресурси річкових вод України становлять 209,8 км<sup>3</sup>, з яких лише 25 відсотків формуються в межах України і можуть розглядатися як власний фонд держави, решта - надходить з Російської Федерації, Республіки Білорусь та Румунії.

Сумарна величина стоку річок України без Дунаю в середній за водністю рік становить 87,7 км<sup>3</sup>, а у маловодний рік - 55,9 км<sup>3</sup>. Безпосередньо на території України формується 52,4 км<sup>3</sup> поверхневого стоку у середній за водністю рік та 29,7 км<sup>3</sup> - у

маловодний рік (95 % забезпеченості). До того ж нерівномірний за територією розподіл водних ресурсів України у просторі та мінливість у часі ще більше ускладнює проблему<sup>67</sup>.

Водні ресурси представлені переважно місцевим річковим стоком. Щорічний об'єм скидання стічних вод становить близько 8 км<sup>3</sup>. З цієї кількості третина припадає на забруднені води. Найбільше забруднених вод, як і раніше, скидається в Дніпропетровській, Луганській, Донецькій та Одеській областях – близько 75% усіх забруднених вод. Протягом останніх десяти років зменшилась сумарна потужність очисних споруд.

12 міст, 345 селищ міського типу, 95% сільських поселень не оснащені централізованими системами каналізації. У багатьох поселеннях очисні каналізаційні споруди не оновлюються й не є ефективними. Наслідком такої ситуації є те, що у водойми скидається щодоби понад 12 тис. м<sup>3</sup> неочищених стічних вод, а це також погіршує якість поверхневих вод (рис. 3.1.2).



**Рис. 3.1.2. Україна. Якість питної води з джерел централізованого питного водопостачання**

<sup>67</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002 – 2012) / За ред. Руденко Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.

У державі зберігається тенденція до погіршення екологічного стану водойм за санітарно-хімічними і санітарно-мікробіологічними показниками.

Зменшення рівня промислового виробництва за останні 10 років, а відповідно, скорочення обсягів використання водних ресурсів не призвело до поліпшення якості поверхневих вод. Чинниками, що детермінують низьку якість, є:

- застарілість та зношеність основних засобів систем водовідведення, неефективна робота очисних споруд та каналізаційних мереж населених пунктів і промислових підприємств;

- стала тенденція до значного забруднення водних об'єктів унаслідок невпорядкованого відведення стічних вод від населених пунктів і промислових підприємств;

- значні обсяги скидання неочищених і недостатньо очищених стічних вод у загальне відведення;

- інтенсивна та нерегульована забудова водоохоронних зон і прибережних смуг водних об'єктів;

- деградація малих річок та водотоків внаслідок інтенсивної господарської діяльності.

Надмірне технологічне навантаження на водні екосистеми погіршує їх гідрохімічні, гідробіологічні та гідроморфологічні показники.

Мешканці понад 1200 сільських населених пунктів через природні та технологічні причини не мають гарантованих джерел водопостачання і користуються привізною водою (рис. 3.1.3).

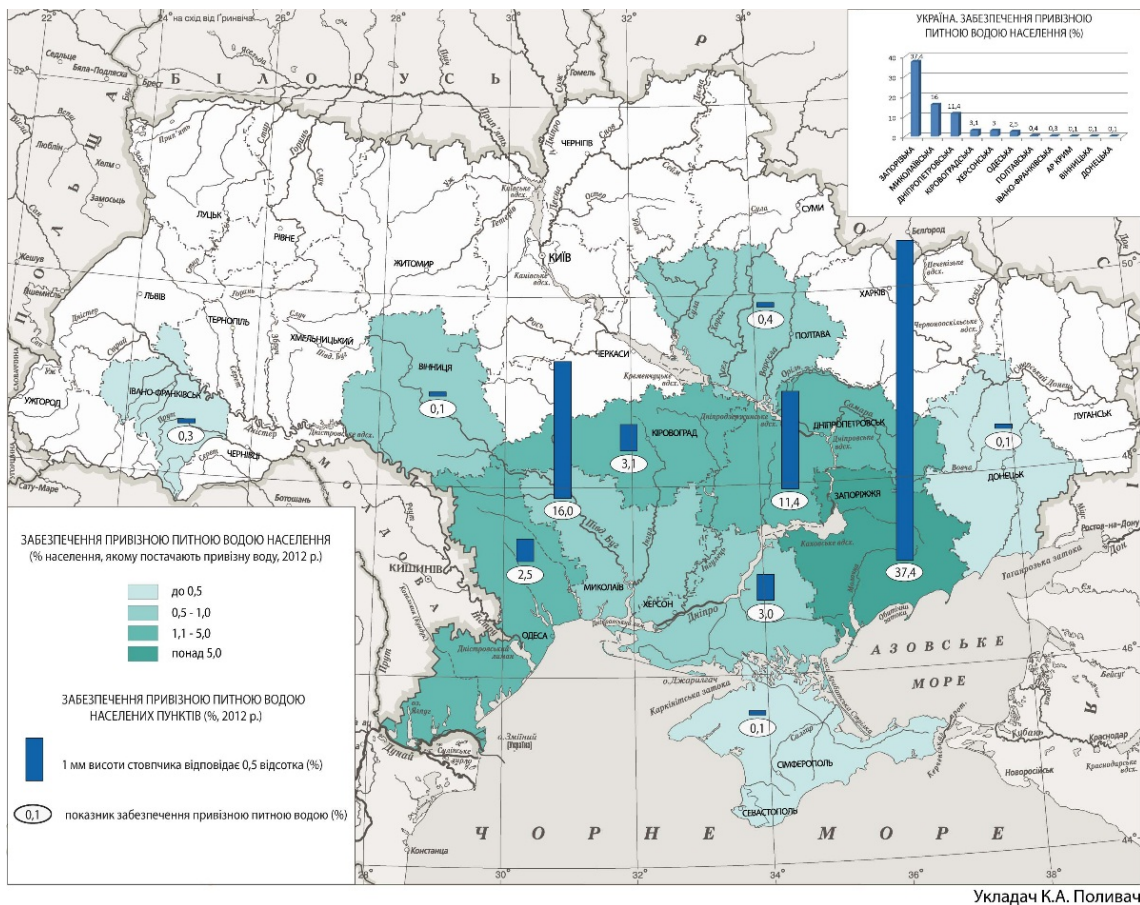
Згідно зі згаданим вище законом № 2818-VI, управлінським структурам і громадам слід активно працювати щодо:

- реконструкції наявних і будівництва нових очисних споруд;

- забезпечення санітарно-гігієнічних вимог до якості поверхневих вод;

- перегляду нормативів якості поверхневих вод;

- упровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом та ін.



**Рис. 3.1.3. Україна. Забезпечення привізною питною водою населених пунктів і населення**

**Збереження, охорона і раціональне використання земельних ресурсів.** За останні 10 років структура земельного фонду значно змінилася за рахунок зменшення площі сільськогосподарських угідь. Вилучення цих земель здійснювалося з метою створення лісових насаджень, відведення земель для несільськогосподарського використання тощо. Разом з тим, сільськогосподарська освоєність земель залишається найвищою серед держав Європи.

У вдосконаленості структури земель і угідь у напрямках зменшення площі орних земель, збільшення площі заліснення та сіножатей тощо спостерігаються й позитивні моменти. Разом з цим, для досягнення передбаченої на 2020 р. структури земель сучасні темпи є недостатніми, а в деяких роках цей процес взагалі призупинявся.

За останнє десятиріччя зросли темпи деградації ґрунтів: продовжується розвиток ерозійних процесів, фізична деградація

ґрунтів і забруднення залишками пестицидів, відбувається втрата гумусу і поживних речовин, їх засолення й осолонцювання, зміна кислотно-лужних характеристик. Значні площі ґрунтового покриву радіоактивно забруднені<sup>68</sup>. Це характеризує стан ґрунтів як близький до критичного (рис. 3.1.4).

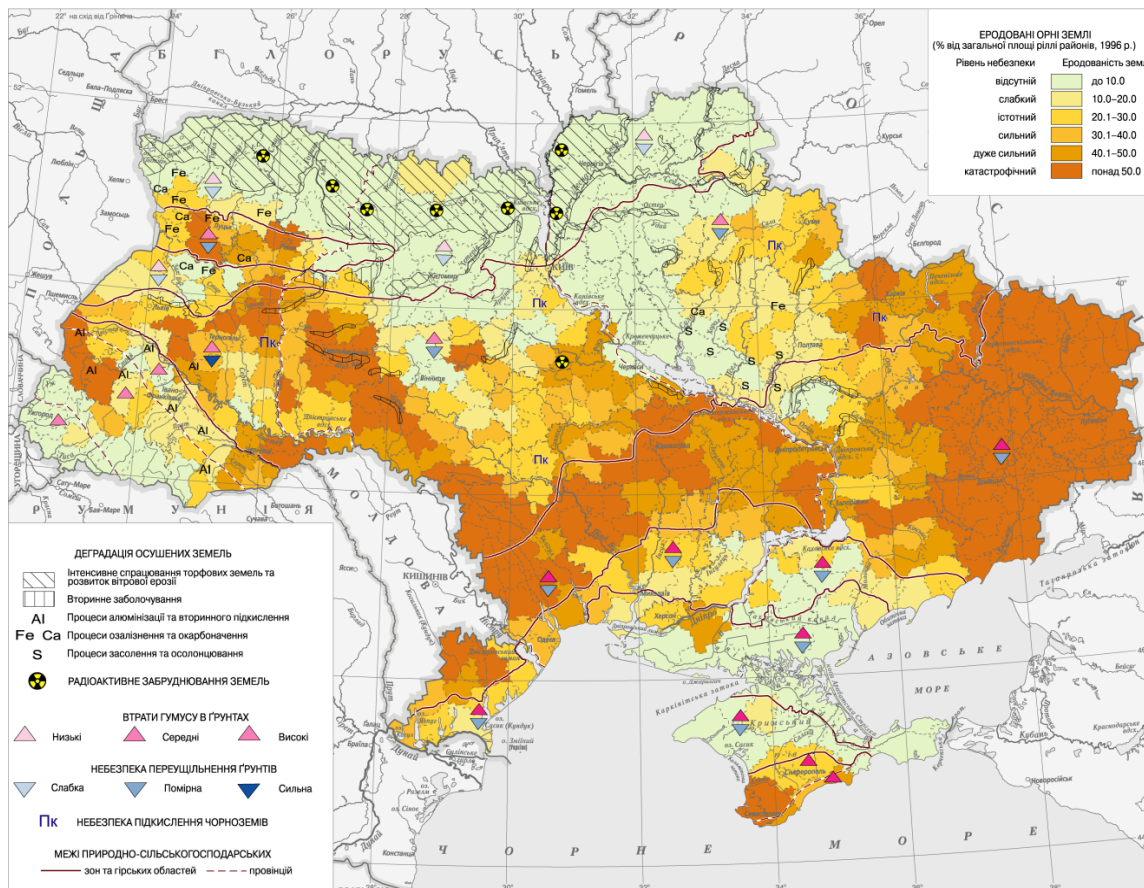


Рис. 3.1.4. Україна. Деградація ґрунтів\*

\*Джерело: Національний атлас України. 2007 р.

Слід зазначити, що за різних причин, не відбулися заплановані заходи, спрямовані на охорону земель. Фінансування заходів за вже затвердженими програмами було недостатнім (у межах 13–15%).

**Збереження, раціональне використання й охорона об'єктів рослинного і тваринного світу, природно-заповідного фонду, біологічного та ландшафтного різноманіття.** Розташування

<sup>68</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI ст.» (2002-2012 рр.) / за ред. Руденка Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.

території України у кількох природних зонах та наявність гірських систем забезпечили багатство ландшафтного і біологічного різноманіття. Саме воно є важливою умовою підтримки життєдіяльності людини та живих організмів.

Загрозою для ландшафтного і біологічного різноманіття є:

- неконтрольоване використання лісових ресурсів;
- невиправдана експлуатація степів;
- забруднення різного типу;
- знищення різними шляхами природного середовища існування живих організмів, особливо зменшення водно-болотних угідь;
- поява інвазійних видів рослин;
- непродумана заміна місцевих сортів і форм селекційними сортами та гібридами;
- створення монокультур у лісових системах.

Важливим інструментом збереження ландшафтного і біологічного різноманіття є Загальнодержавна програма формування екологічної мережі на 2000–2015 рр. На жаль, до цього часу регіональні схеми екомережі розроблені та затверджені не на всі області України. Немає і їх зведеної схеми на державному рівні.

Останніми роками приділяється більше уваги формуванню мережі природно-заповідного фонду. Протягом 2010-2012 рр. площа заповідності території держави зросла на 0,65% (382,97 тис. га). За перспективним планами робіт, у 2015 р. загальна площа природно-заповідного фонду має досягти 6277 тис. га. Ведуться роботи зі створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду в 11 областях, розробляються проекти створення чотирьох національних парків загальною площею близько 450 тис. га (Нижньодніпровський, Соколинні гори, Дніпровсько-Деснянське міжріччя, Чорнобильський радіоекологічний біосферний заповідник). Розробляються матеріали щодо виділення перспективних водно-болотних угідь. Приділяється увага визначенню об'єктів-кандидатів Смарагдової мережі Європи. У 2009 р. опубліковано два томи Червоної книги України (рослинний і тваринний світ). У цьому ж році опубліковано перше видання Зеленої книги.

На перспективу важливими залишаються роботи щодо зведення і затвердження схеми екологічної мережі, розробка кадастру основних типів ландшафтів України, укладання й видання ландшафтної карти держави в масштабі 1:500000.

**Збереження надр та раціональне надрокористування.** Останніми роками акцентовано увагу на досягненні максимально можливого рівня забезпеченості розвитку економіки власними мінеральними та паливно-енергетичними ресурсами. В надрах України представлений широкий спектр корисних копалин: залізо, марганець, сірка самородна, сіль кухонна, сіль калійна, титан, цирконій, графіт, каолін, глина для вогнетривів, флюсова сировина, нафта, газ, вугілля та ін.

Гострою проблемою лишаються невирішені питання складування утворених при переробці руд відходів, яких накопичено в районах їх видобування понад 36 млрд м<sup>3</sup>. Докорінному перегляду підлягають технології комплексного використання різної сировини. Як і раніше, в багатьох випадках основна увага приділяється вилученню одного або кількох компонентів, інше йде у відвали. На стадії розмов лишаються гострі питання рекультивації, що значною мірою впливають на стан ландшафтного і біологічного різноманіття. Підприємства гірничодобувної промисловості є одними з найбільших забруднювачів довкілля.

Стратегічним напрямом раціонального надрокористування має стати пріоритет екологічної безпеки та обов'язковість дотримання екологічних стандартів і нормативів щодо охорони природи й використання природних ресурсів.

**Екологічна безпека та дозвільно-ліцензійна діяльність.** Аналіз багатьох законів і програм свідчить, що в разі їх дотримання екологічна безпека може забезпечуватись. Однак вимоги чинного законодавства не дотримуються. Так, у прибережних смугах заборонені всі види господарської діяльності, водночас нині в них відбувається активне будівництво.

Наразі є потреба у впровадженні більш чіткого контролю за дотриманням нормативів природокористування й охорони компонентів природи, опрацюванні заходів щодо виявлення й усуненні загроз їх деградації, впровадженні на підприємствах



екологічно безпечних технологій, контролюванні стану виконання програм, що спрямовані на збереження ландшафтного та біологічного різноманіття. Важливим є дотримання екологічних вимог у процесі здійснення різних видів територіального планування, застосування засобів захисту рослин, внесення добрив і різних препаратів тощо.

В українському законодавстві не прописано чіткого переліку ліцензій, спрямованих на поліпшення екологічного стану компонентів природи і територій у цілому. Переважна більшість таких ліцензій знаходиться у сфері відповідальності Міністерства екології і природних ресурсів, а саме: пошук (розвідка) і видобування корисних копалин; збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини; поводження з небезпечними відходами тощо. Кожен вид господарювання, пов'язаний із природними ресурсами, має здійснюватися на основі ліцензій, де прописані певні види робіт, на які видається дозвіл.

Без сумніву, складні процеси ліцензування потребують вдосконалення як по суті організації контролю за видом діяльності, так і по формі їх здійснення та перевірки виконання їх основних вимог.

**Моніторинг навколишнього природного середовища.** На сьогодні в Україні немає визначеної на постійній основі установи, що відповідає б за моніторинг навколишнього природного середовища. Має місце розпорошеність і неузгодженість спостережень (за часом, за показниками, за нормативами і т. д.), що здійснюють установи: Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство аграрної політики та продовольства, Державний комітет водного господарства, *Державне агентство лісових ресурсів України*, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Гідрометком, Державна служба геології та надр України. Не відпрацьована мережа об'єктів спостережень за станом компонентів природи, відсутні узгоджені методичні підходи до відбору й обробки показників спостережень, їх узагальнень.

Очевидною є необхідність продовження цільових робіт щодо реалізації Положення про державну систему моніторингу довкілля.

**Вплив екологічної політики та природоохоронних заходів на покращання стану довкілля.** Державне управління у сфері природокористування і збереження властивостей компонентів природи є неідеальним і малоєфективним. Значною перешкодою у здійсненні дієвої екологічної політики у галузі природоохоронної діяльності є політична нестабільність у державі. Прийняті закони, законодавчі акти та відповідні програми, що стосуються природоохоронних заходів, часто мають декларативний характер і недостатньо фінансуються. Міжнародні зобов'язання України та міжнародна технічна допомога є суттєвим, якщо не основним, важелем упровадження сучасних підходів до управління довкіллям на всіх рівнях, збереження унікальних і типових екосистем, контролю за дотриманням екологічних стандартів. У цьому аспекті позитивним чинником є підписана Угода про Асоціацію України з ЄС, що передбачає імплементацію в українському законодавстві низки директив ЄС (наприклад, про оцінку впливу проектів і програм на довкілля, якість атмосферного повітря тощо).

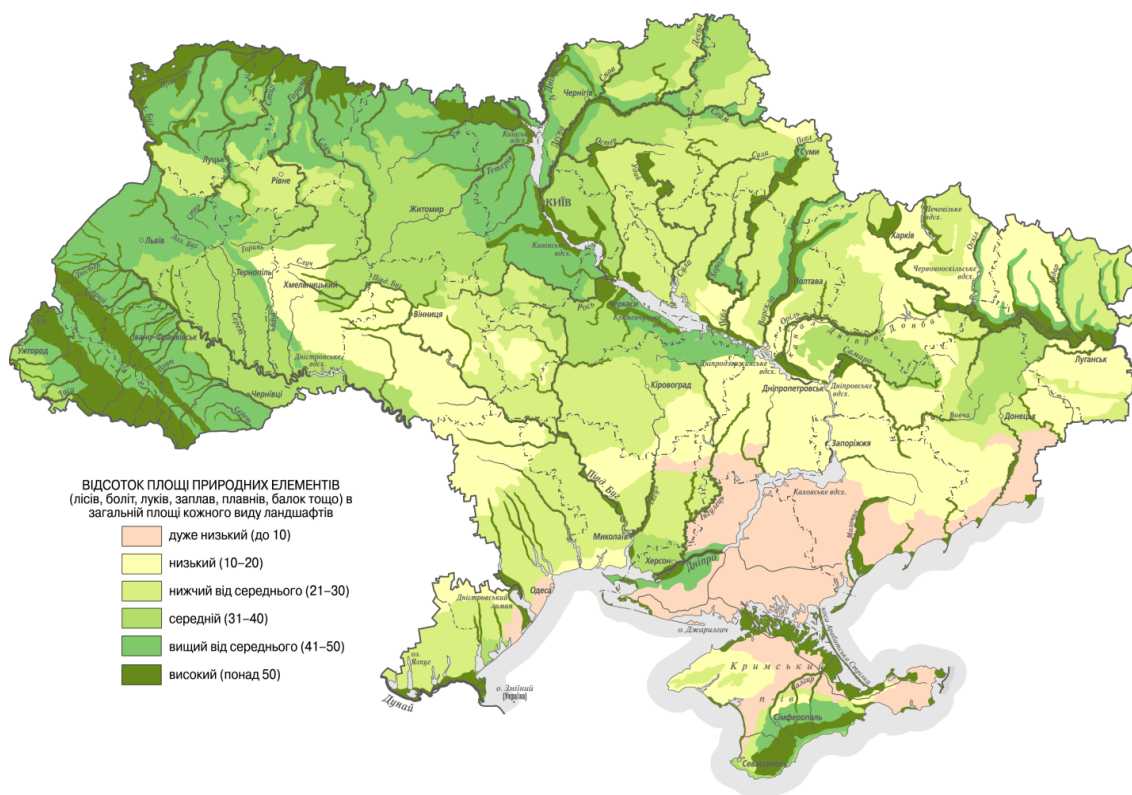
Без сумніву, в державі настала потреба глибокого реформування природоохоронної галузі. виправдовувати бездіяльність у сфері природокористування політики намагаються посиленнями на кризовий стан економіки та військові дії в Донбасі. Такий шлях веде до ще більшого погіршення природних властивостей компонентів природи, а значить до погіршення умов життєдіяльності населення.

### **3.2. Наслідки взаємодії суспільства і природи в Україні**

Непродумані дії людини в процесі інтенсивного ресурсокористування призвели до загальновідомих негативних наслідків, що проявились у стані компонентів природи: зміні їх екологічних природних властивостей, збідненні видового складу флори і фауни, порушенні функціонування природних екосистем, скороченні площ з високим рівнем ландшафтного і біотичного різноманіття, зменшенні запасів корисних копалин, водних і лісових ресурсів, деградації земель, забрудненні атмосферного повітря, екологічних кризах.

Прояви вищевказаних наслідків в Україні<sup>69,70</sup> значною мірою пов'язані з проблемами законодавчої діяльності, управління розвитком регіонів, екологічної свідомості, а також відсутністю наскрізного міжсекторального підходу у регулюванні економічних та соціальних процесів.

Інтенсивне використання території сучасної України призвело до корінної зміни природних ландшафтів (рис. 3.2.1.). Можна виділити тільки незначну територію лісових ділянок та вододілів, де ландшафти залишаються мало зміненими.



**Рис. 3.2.1. Україна. Стан сучасних природних ландшафтів**

\*Джерело: Національний атлас України. 2007 р.

У зв'язку з особливостями історично сформованого характеру природокористування природно-ресурсний потенціал України зазнав значних втрат. Так, природні степові екосистеми практично зникли з території України в результаті інтенсивного розвитку

<sup>69</sup> Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст. (географічний аспект) / за ред. Л.Г.Руденка, К.: Академперіодика – 320 с.

<sup>70</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на ХХІ ст.» (2002-2012 рр.) / за ред. Руденка Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.

сільського господарства (раніше степовий біом займав близько 40% території держави). Площа водно-болотних угідь скорочується за рахунок осушення, деградації під впливом господарської діяльності людини. Половина лісових екосистем є штучними. Збереженню екосистем загрожують наслідки нераціональної практики сільського господарства, незбалансоване ведення господарської діяльності, незаконне використання біоти в басейнах водойм, недотримання обмежень діяльності в прибережних захисних смугах та водоохоронних зонах.

Основними факторами негативного антропогенного впливу на стан екосистем України є:

- високий рівень антропогенного навантаження на територію та забруднення навколишнього середовища;
- деформована структура економіки, в якій надмірна частка припадає на природоємні галузі;
- нерівномірність територіальної концентрації виробництва;
- загальне (у т. ч. інноваційне, технологічне та структурне) відставання і недостатня конкурентоспроможність національної економіки, негативні тенденції спеціалізації України у світовій економіці;
- дефіцит, нерівномірний розподіл в межах території та нераціональне використання окремих видів природних ресурсів.

Як фактор, що справляє особливо негативний вплив, слід назвати аварію на Чорнобильській АЕС та її наслідки.

У цілому же природокористування в Україні впродовж практично всього ХХ сторіччя розвивалося на основі домінування ресурсовитратних, природовиснажуючих, екстенсивних підходів. У першій половині 1990-х років, тобто з початку становлення України як незалежної держави, національна економіка залишалася найбільш природоємною в світі, а територія країни перебувала під потужним антропогенним впливом. Усі компоненти навколишнього середовища зазнали деградації та руйнування внаслідок одночасного впливу ресурсоємної промисловості, екстенсивного сільського господарства, транспорту, будівництва, комунального господарства, населення. Колосальні масштаби експлуатації природно-ресурсного потенціалу не стали фундаментом

економічного процвітання держави. Навпаки, в національному господарському комплексі все більш відчувалися тенденції до стагнації. Рівень виробництва ВВП в розрахунку на одну особу населення вдвічі поступався світовому і більш ніж у 5 разів – рівню країн з розвинутою ринковою економікою. Виробництво ВВП в розрахунку на одиницю території також поступалося світовому і було в 11 разів меншим, ніж у країнах ЄС.

Отже, в країні склалася своєрідна патова ситуація, коли вкрай неефективна ресурсомістка економіка зумовлювала погіршення екологічного стану навколишнього середовища, що в свою чергу ставало перешкодою на шляху економічного і соціального розвитку. І сьогодні, незважаючи на деяке зниження значень окремих показників ресурсоемності виробництва, загальний рівень природоємності української економіки залишається досить високим.

Так, енергоемність ВВП України в 2,6 рази перевищує середньосвітові показники. Показник розораності території України (понад 50% території країни) у п'ять разів перевищує середньосвітовий, проте ефективність використання земель є надзвичайно низькою. Рівень водоємності національної економіки значно перевищує середньосвітовий. Близько 15% території України з населенням понад 10 млн осіб перебуває в критичному екологічному стані. Тривала масштабна експлуатація природних ресурсів призвела до загострення екологічної ситуації в країні, однак не забезпечила відповідного економічного розвитку (рівень ВВП на одну особу населення в Україні в 2011 р. склав близько 60% середньосвітового).

Процес реформування економіки країни та її інтеграції в глобалізоване світове господарство, що почався в умовах глибокої системної кризи, лише підсилив гостроту старих і зумовив появу ряду нових проблем економіко-екологічного та соціального порядку. На світових ринках за Україною закріплюється роль сировинного регіону, оскільки основу її товарного експорту становить продукція природоємних, екологічно шкідливих, низько-технологічних галузей.

Слід пам'ятати, що природа – не тільки ресурс, а фундамент життя, домівка біоти, яка вибудована самою біотою, і людина в

ній займає свою нішу. Порушуючи цей фундамент, а разом з тим – і спільну домівку, знищуючи живі організми або витісняючи їх (у заповідники, заказники), порушуючи їх природне угруповання та ритм життя, людина прискорює наближення кінця свого існування.

### **3.3. Індикатори сталого (збалансованого) розвитку**

#### ***3.3.1. Поняття «індикатори сталого (збалансованого) розвитку». Системи індикаторів. Інтегральні індикатори***

Для успішного здійснення практичного переходу до сталого (збалансованого) розвитку принципово важливим питанням є створення і розробка відповідних показників, індикаторів, систем індикаторів, які б давали змогу достатньо вичерпно й коректно досліджувати суть всіх процесів, складових елементів та взаємозв'язків, що в сукупності визначають параметри розвитку суспільства і його життєдіяльності в природі, а також ступінь збалансованості зазначеного розвитку.

Завдання вибору, обґрунтування і розробки цих індикаторів є дуже складним, що зумовлено надзвичайною комплексністю взаємозв'язків у системі «суспільство – природа», які людина, до сих пір не осягнула в повному обсязі. Цим пояснюється і безліч недоліків та вад, які мають використовувані наразі сучасні індикатори та системи індикаторів, та актуальність і потрібність подальших наукових розробок з їх удосконалення.

Аналіз практичного досвіду окремих країн та міжнародних організацій, що розробляють і регулюють питання сталого (збалансованого) розвитку, та досвіду впровадження у практичну діяльність показників сталого (збалансованого) розвитку в різних країнах переконує в тому, що для їх визначення і методичного обґрунтування в окремих державах, у тому числі в Україні, необхідна системна науково-практична робота. Сьогодні в міжнародних наукових організаціях та установах, у наукових закладах окремих країн здійснюється активна розробка критеріїв та індикаторів сталого (збалансованого) розвитку, які часто базуються на досить складній системі показників.

У розділі 40 Порядку денного на ХХІ століття країнам і міжнародному співтовариству в цілому рекомендується розробити показники сталого (збалансованого) розвитку. Такі показники необхідні для привернення уваги до проблем сталого (збалансованого) розвитку і надання допомоги особам, які ухвалюють рішення на всіх рівнях щодо ефективних відповідних національних стратегій. Зокрема, в цьому документі зазначено: «Кожний учасник процесу сталого розвитку є одночасно і споживачем і постачальником інформації, що розглядається в широкому значенні. Це включає дані, інформацію, належним чином оформлений досвід і знання. Потреба в інформації виникає на всіх рівнях — від старших керівників на національному і міжнародному рівнях до низового рівня і рівня окремо взятої людини. Для забезпечення того, щоб ухвалювані рішення все більшою мірою засновані на надійній інформації, необхідно втілити в життя такі дві програмні області: а) Зменшення інформаційного розриву; б) Розширення доступу до інформації»<sup>71</sup>. Далі в Порядку денному записано: «Хоча вже накопичений значний об'єм даних, про що свідчать різні секторальні розділи Порядку денного на ХХІ століття, існує потреба в зборі додаткової інформації самих різних видів на місцевому, провінційному, національному і міжнародному рівнях, що стосується стану екосистеми планети, природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища і соціально-економічних показників і тенденцій в цих областях. Розрив в наявності, якості, узгодженості, стандартизованості і доступності даних, і який існує між розвинутими країнами і країнами, що розвиваються, збільшується, що серйозно обмежує можливості країн приймати інформовані рішення, що стосуються навколишнього середовища і розвитку». «В країнах, що розвиваються, а також в багатьох районах на міжнародному рівні спостерігається загальна недостатність потенціалу для збору і оцінки даних, їх обробки з метою отримання необхідної інформації і її розповсюдження. Існує також необхідність вдосконалення координації екологічних,

<sup>71</sup> Повестка дня на ХХІ століття Принята Конференцією ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года [Електронний ресурс] – режим доступ :[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml)

демографічних і соціальних даних, а також даних, що стосуються розвитку і інформаційної діяльності»<sup>72</sup>.

Тут же зазначено, що загальноприйняті показники (такі, як валовий національний продукт (далі – ВНП) і показники потоків конкретних видів ресурсів або забруднювачів) не дають належного уявлення про сталість розвитку. Методи оцінки взаємозв'язків між різними секторальними параметрами, пов'язаними з охороною навколишнього середовища, демографією, соціальними умовами й розвитком, ще слабо розроблені та недостатньо широко застосовуються. В цілях створення надійної основи для процесу ухвалення рішень на всіх рівнях та сприяння забезпеченню саморегульованої стійкості комплексних екологічних систем і систем розвитку необхідно розробити показники сталого розвитку<sup>73</sup> (*те саме* 40.4.).

Заклик до подальшої розробки показників сталого (збалансованого) розвитку з урахуванням національних особливостей і пріоритетів різних країн міститься в Йоганнесбурзькому Плані виконання рішень Всесвітньої зустрічі на найвищому рівні з питань сталого (збалансованого) розвитку, документах Комісії ООН зі сталого (збалансованого) розвитку (Commission for Sustainable Development), яка запропонувала міжнародному співтовариству надати підтримку зусиллям країн, що розвиваються у цій сфері.

У першій системі індикаторів, розроблених зазначеною Комісією, запропоновано виділити чотири групи (підсистеми): соціальна; економічна; екологічна; інституційна. Відбір індикаторів здійснювався за схемою ОЕСР, в якій згруповано чотири типи індикаторів: тиск, стан, вплив, реакція. Спочатку був сформований список із 134 індикаторів. Потім кількість індикаторів зменшили, перейшли від схеми за типами до схеми «тема – підтема». За кожною з груп визначаються ключові теми, які деталізуються за підтемами, а потім зводяться до мінімального

<sup>72</sup> Програма дій «Порядок денний на XXI століття: ВГО «Україна. Порядок денний на XXI століття». – Пер. з англ. - К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.

<sup>73</sup> Програма дій «Порядок денний на XXI століття: ВГО «Україна. Порядок денний на XXI століття». – Пер. з англ. - К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.



набору індикаторів. Основний акцент зроблений на можливості ухвалення політичних рішень.<sup>74</sup>

Третій уточнений набір показників Комісії зі сталого (збалансованого) розвитку, над яким працювала група фахівців з розвинених країн та країн, що розвиваються, і міжнародних організацій, був остаточно впорядкований у 2006 р. Набір містить 50 найважливіших показників, що є частиною більш широкого переліку, який охоплює 96 показників сталого (збалансованого) розвитку. Ці показники і докладний опис методики їх розрахунку можуть використовуватися всіма країнами як довідковий матеріал при розробці національних показників сталого (збалансованого) розвитку.

Сьогодні в міжнародних наукових організаціях та установах, у наукових закладах окремих країн здійснюється активна розробка критеріїв та індикаторів сталого (збалансованого) розвитку, які часто містять досить складну систему показників.

Серед міжнародних установ слід виділити, насамперед, Світовий банк (World Bank), який здійснює широкий комплекс відповідних досліджень, оперуючи багатьма показниками, та регулярно публікує праці, в яких містяться статистичні й аналітичні дані щодо окремих та інтегральних індикаторів збалансованості розвитку. На замовлення Світового банку здійснюють свої дослідження такі всесвітньо відомі установи, як Міжнародний інститут світових ресурсів та Інститут світового спостереження.

Значні напрацювання за цією проблематики здійснюються й іншими міжнародними установами на світовому, міжрегіональному та регіональному рівнях. Серед таких організацій слід, зокрема, назвати: Міжнародний інститут навколишнього середовища і розвитку (International Institute for Environment and Development); Організацію економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development )

Розробка індикаторів збалансованого розвитку є комплексною і непростю, вона вимагає значної кількості інформації, отримати

---

<sup>74</sup> Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н.Бобылева, П.А. Макеевко – М.: ЦПРП, 2001. – 220 с.

яку складно або неможливо (наприклад, за багатьма екологічними параметрами)<sup>75</sup>. У зазначеній (якій?) роботі колектив авторів виділяє два можливі підходи в цій області, а саме:

1. Створення інтегрального, агрегованого індикатора, на основі якого можна оцінювати ступінь збалансованості. Агрегування зазвичай здійснюється за трьома групами показників:

- еколого-економічні;
- еколого-соціально-економічні;
- власне екологічні.

2. Створення системи індикаторів, кожен із яких відображає окремі аспекти сталого (збалансованого) розвитку. Найчастіше всього в рамках загальної системи виділяються підсистеми показників: економічних; екологічних; соціальних; інституціональних.

Вивчення накопичених на сьогоднішній день теоретико-методичних розробок та практики застосування різноманітних індикаторів, що характеризують рівень збалансованості та окремі аспекти розвитку суспільства, макрорегіонів, країн світу та їх окремих регіонів, дозволяє згрупувати їх у такій послідовності залежно від ступеня інтегрованості інформації, яку вони відображають та характеризують:

1. Первинні показники.
2. Похідні показники першого порядку (отримані в результаті оперування показниками першої групи).
3. Комплексні показники-індикатори (похідні показники другого порядку, отримані в результаті оперування декількома змінними, що можуть належати до першої та другої груп показників).
4. Блоки комплексних показників-індикаторів.
5. Підсистеми комплексних показників-індикаторів.
6. Системи комплексних показників-індикаторів.
7. Інтегральні індикатори сталого (збалансованого) розвитку.

Конкретні приклади таких індикаторів, які характеризують суспільно-географічні аспекти збалансованості розвитку, наведені в табл. 3.3.1.1.

<sup>75</sup> Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко – М.: ЦПРЦ, 2001. – 220 с.

Таблиця 3.3.1.1

**Основні показники-індикатори, що характеризують  
суспільно-географічні аспекти збалансованості розвитку**

<b>Рівень інтегрованості інформації</b>	<b>Групи показників-індикаторів</b>	<b>Окремі показники-індикатори, що застосовуються в суспільно-географічних дослідженнях проблем сталого (збалансованого) розвитку</b>
1	Первинні показники	Площа території, чисельність населення, виробництво продукції, обсяг капіталовкладень, показники впливу на навколишнє природне середовище окремих галузей (обсяги викидів в атмосферу, скидання стічних вод, обсяги вилучення мінеральних ресурсів, площі земель, що використовуються в різних галузях господарства), показники, що характеризують запаси окремих видів природно-ресурсного потенціалу
2	Похідні показники першого порядку (отримані в результаті оперування показниками першої групи)	Щільність населення, інші індикатори, що характеризують населення і трудові ресурси (структура, рівень освіти, кваліфікація тощо); обсяги ВВП (ВНП, валової доданої вартості), показники стану виробничого потенціалу (структура основних виробничих засобів, рівень їх зношеності тощо); індикатори освоєності території (загальна антропогенна освоєність, сільськогосподарська освоєність, розораність території, промислова освоєність, лісистість, техногенна змінність, забудованість тощо); індикатори забезпеченості населення і окремих галузей господарства окремими видами природних ресурсів тощо
3	Комплексні показники-індикатори (похідні показники другого	Показники, що характеризують окремі еколого-економіко-соціальні аспекти розвитку, функціонування окремих галузей економіки та їх впливу на рівень збалансованості (енергоємність, водоеємність, землеємність, забруднення

	порядку, отримані в результаті оперування кількома змінними, що можуть належати до першої та другої груп показників)	атмосфери в розрахунку на одиницю продукції тощо); продуктивність праці, частка окремих ресурсів у виробництві валової доданої вартості, ефективність використання земельних ресурсів в окремих галузях господарства; індикатори забезпеченості населення і господарства інтегральним природно-ресурсним потенціалом території тощо
4	Блоки комплексних показників-індикаторів	Показники загальної природоємності окремих галузей господарства, загального впливу на навколишнє природне середовище, частка природно-ресурсної складової в цілому у продукції окремих галузей тощо; показники економічної та соціальної ефективності окремих галузей і підгалузей господарства
5	Підсистеми комплексних показників-індикаторів	Показники природоємності ВВП (ВНП, валової доданої вартості), економіки в цілому, показники економічної ефективності, конкурентоспроможності економіки на світовому ринку, індикатори соціальної ефективності її функціонування порівняно з загальносвітовими показниками та показниками інших регіонів і країн світу
6	Системи комплексних показників-індикаторів	Системи показників, які у сукупності характеризують декілька аспектів, напрямів, що відображають рівень збалансованості розвитку
7	Інтегральні індикатори сталого (збалансованого) розвитку	Індикатори, що характеризують рівень збалансованості в цілому

Розглянемо систему індикаторів сталого (збалансованого) розвитку, розроблену в США. Її метою та завданнями при створенні було визначено:

- дати характеристику збалансованості розвитку країни;
- оцінити тенденції розвитку країни;
- визначити найбільш значні показники сталого (збалансованого) розвитку.

Система містить три типи показників: економічні, екологічні, соціальні. Причому ці показники підібрані так, щоб охарактеризувати результати розвитку на довгострокові, короткострокові періоди та на поточний момент. Для відбору найбільш репрезентативних індикаторів були визначені основні та додаткові критерії. За основними критеріями було відібрано 400 показників. Відбір показників за додатковими критеріями скоротив їх кількість до 40<sup>76</sup>.

Слід зазначити, що для потреб внутрішнього використання система показників, розроблена в США, має забезпечити базу даних для мобілізації національного потенціалу в інтересах підвищення ефективності функціонування американської економіки та соціальних інститутів<sup>77</sup>.

Розробка і застосування окремих індикаторів, створення і використання їх систем є важливим і дієвим інструментом аналізу особливостей розвитку окремих процесів і явищ, складових компонентів та елементів системи «суспільство – природа» й особливостей взаємозв'язків між ними, що визначають характерні особливості суспільно-природної взаємодії в процесі життєдіяльності суспільства в природі та можливості здійснення переходу до сталого (збалансованого) розвитку. Однак можливості отримання найбільш узагальнюючих висновків, прийняття стратегічних рішень щодо управління розвитком вимагають розробки і застосування інтегральних показників сталого (збалансованого) розвитку, які б давали принципову, за можливості – максимально повну оцінку рівня збалансованості загалом.

У цьому напрямі здійснена значна робота. Нині існує досить велика кількість розробок, в яких містяться обґрунтування тих чи інших інтегральних індикаторів, інтегральних формул, що

<sup>76</sup> Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н.Бобылева, П.А. Макеенко – М.: ЦПРП, 2001. – 220 с.

<sup>77</sup> Переход к устойчивому развитию: глобальный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.

характеризують суть взаємовідносин суспільства і природи в контексті проблематики забезпечення сталого (збалансованого) розвитку.

Значну кількість інтегральних індикаторів, що характеризують збалансованість розвитку, розробили і використовують міжнародні науково-дослідні центри, зокрема ті з них, що працюють під егідою Світового банку. Так, можна згадати інтегральний показник адаптованих чистих заощаджень (*adjusted net savings*). Цей індикатор дає змогу більш точно оцінити показники реального економічного зростання країни та його екологічні наслідки завдяки врахуванню вартості природних ресурсів, які були витрачені на забезпечення цього економічного зростання. При обчисленні цього показника враховуються чисті національні заощадження плюс витрати на освіту, мінус – на вичерпання мінеральних ресурсів, деградацію лісів, збитки від вуглецевих викидів. За базову одиницю розрахунків, обрано валовий національний дохід (GNI).

Світовим банком також застосовується показник дійсних (справжніх) заощаджень (*genuine (domestic) savings*), який за своєю суттю схожий на попередній і також показує вартість природно-ресурсної складової в економічному зростанні.

Серед інших інтегральних індексів сталого (збалансованого) розвитку особливої уваги заслуговує показник, що отримав назву «екологічний слід» як характеристика тиску на природу (*the Ecological footprint*). Він є одним із індексів, у значенні яких найбільшою мірою присутній територіальний компонент і особлива увага акцентується на значенні для збалансованості такого ресурсу, як територія, що робить особливо доцільним його застосування в географічних дослідженнях проблематики сталого (збалансованого) розвитку. Його можна охарактеризувати як один із найбільш універсальних індексів загальногеографічного характеру.

Цей показник вимірює споживання населенням продовольства і матеріалів в еквівалентах площі біологічно продуктивної землі та площі моря, необхідних для виробництва цих ресурсів і поглинання відходів, що при цьому утворюються, а споживання енергії при цьому вимірюється в еквівалентах площі,

необхідної для абсорбції відповідних викидів CO<sub>2</sub>. Зазначимо, що, як показують розрахунки, за період 1970–1997 рр., загальний розмір екологічного сліду людства виріс на 50%, тобто збільшувався на 1,5% кожного року.

Екологічний слід, що припадає на одну особу, є сумою шести складових: площа ріллі для вирощування зернових; площа пасовищ для виробництва продукції тваринництва; площа лісів для виробництва деревини і паперу; площа моря для виробництва риби і морепродуктів; територія, що зайнята під житлом та інфраструктурою; площа лісів для абсорбції викидів CO<sub>2</sub>, що утворюються при споживанні енергії в розрахунку на одну особу. Екологічний слід середнього споживача з розвинених країн світу в чотири рази перевищує відповідний показник споживача із країн з низьким рівнем доходів.

Метод розрахунку екологічного сліду дозволяє порівняти фактичний тиск суспільства на природу з можливим з погляду потенційних запасів природних ресурсів і асиміляційних процесів<sup>78</sup>.

На основі здійснених досліджень ми розробили власний інтегральний індекс збалансованості розвитку, який, на нашу думку, в концентрованому вигляді відображає економіко-географічні аспекти збалансованості розвитку. Його застосування дає можливість порівняти загальний рівень збалансованості розвитку окремих країн і регіонів, проаналізувати фактори, що сприяють або перешкоджають досягненню збалансованості розвитку в межах кожної з досліджуваних територій. На основі цього можна розробляти систему заходів щодо стратегії і тактики здійснення переходу до сталого (збалансованого) розвитку зазначених країн чи регіонів та визначати пріоритетні завдання реалізації і забезпечення відповідної політики.

На основі використання індексу нами було розраховано інтегральний індекс збалансованості розвитку для країн світу та регіонів України.

Загальна формула розрахунків індексу збалансованості розвитку має вигляд:

---

<sup>78</sup> Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко – М.: ЦПРП, 2001. – 220 с.

$$I_{зр} = \frac{(I_{жн} \cdot I_v \cdot I_{знт} \cdot I_{зпр}) + 0,5 \cdot (I_{кв} + I_{ін})}{(I_{дн} + I_{прв})}, \text{ де:}$$

$I_{зр}$  – інтегральний індекс збалансованості розвитку;

$I_{жн}$  – індекс життєстійкості населення;

$I_v$  – індекс виробництва ВВП (для регіонів України – ВДВ; де: ВВП – валовий внутрішній продукт, ВДВ – валова додана вартість) в розрахунку на одного жителя;

$I_{знт}$  – індекс забезпеченості населення ресурсами території;

$I_{зпр}$  – індекс забезпеченості ресурсами навколишнього природного середовища;

$I_{кв}$  – індекс капіталовкладень (інвестицій в основний капітал);

$I_{ін}$  – індекс інвестицій;

$I_{дн}$  – індекс демографічного навантаження;

$I_{прв}$  – індекс природоємності ВВП (для регіонів України - ВДВ).

При аналізі рівня збалансованості окремих країн порівняно з світовим загалом використовувалися статистичні дані щодо 207 країн і територій. Однак унаслідок дефіциту потрібної статистичної інформації за багатьма з них, розрахунки окремих індексів було здійснено для 152 країн, а з числа останніх інтегральний індекс розраховано для 143 країн і територій<sup>79</sup>.

За обчисленим значенням інтегрального індексу збалансованості розвитку, на рубежі ХХ – ХХІ ст. Україна займала 131 місце серед 143 незалежних країн світу і територій з іншим статусом (табл. 3.3.1.2, рис. 3.3.1.1). Це свідчить не про дефіцит ресурсів розвитку України, а насамперед про їх вкрай нераціональне використання. Усе це підтверджує особливу важливість управлінської складової забезпечення сталого (збалансованого) просторового розвитку.

Таблиця 3.3.1.2.

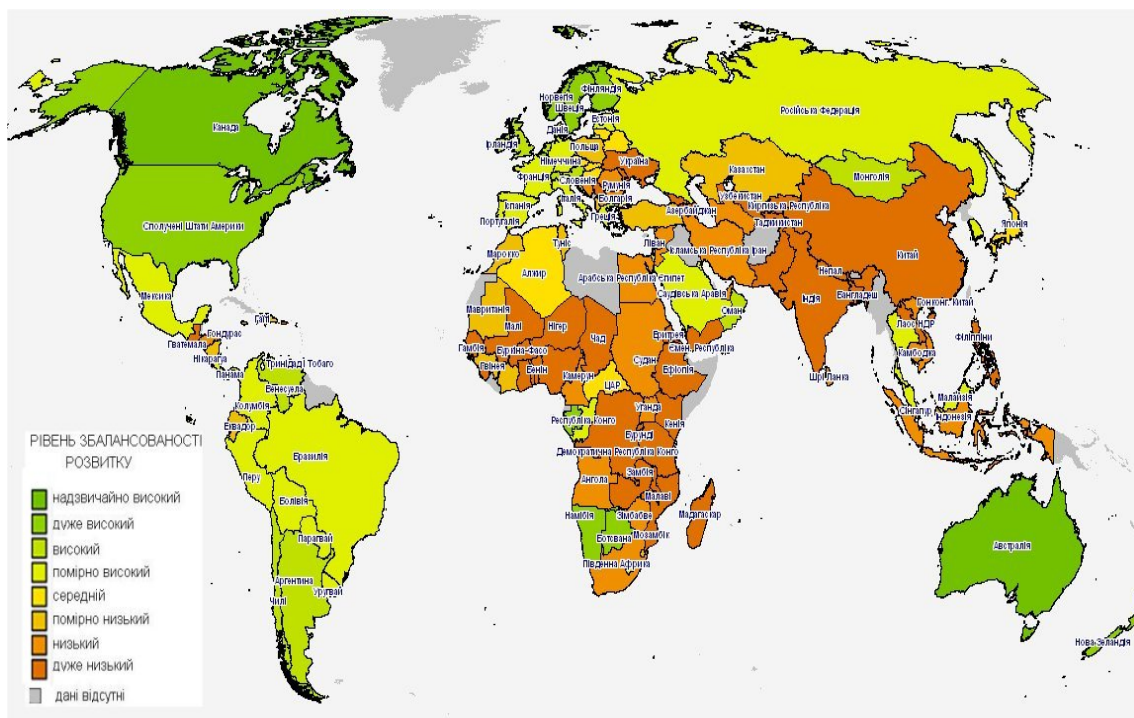
### Рівень збалансованості розвитку окремих країн світу

Ранг	Світ, країни	$I_{жн}$	$I_v$	$I_{знт}$	$I_{зпр}$	$I_{кв}$	$I_{ін}$	$I_{дн}$	$I_{прв}$	$I_{зр}$
	Світ	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,000
1	Австралія	1,53	3,91	18,25	7,14	0,26	0,29	0,29	0,80	715,4

<sup>79</sup> Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України». Лісовський С.А./ Інститут географії НАН України. – Київ, 2009. – 300 с.



										12
2	Канада	1,34	4,30	14,66	8,30	0,10	1,17	0,18	0,90	649,7 63
12	США	1,16	6,72	1,55	1,52	0,93	1,37	0,59	1,03	12,04 7
25	Франція	1,18	4,23	0,42	0,94	3,66	10,4	1,22	0,93	4,186
47	Латвія	0,68	0,56	1,23	1,55	0,75	0,46	0,61	1,02	0,817
50	Естонія	0,73	0,69	1,46	1,68	0,76	0,71	0,45	2,08	0,779
53	Росія	0,60	0,33	5,31	3,18	0,30	0,14	0,20	4,80	0,713
58	Словаччина	0,99	0,68	0,41	1,29	1,60	1,54	1,22	1,80	0,638
59	Угорщина	0,69	0,88	0,42	0,48	1,94	0,80	1,26	1,14	0,622
61	Білорусь	0,67	0,58	0,94	0,99	2,07	0,03	0,60	1,72	0,608
62	Литва	0,89	0,57	0,80	0,99	1,54	0,32	0,65	1,90	0,522
71	Польща	0,99	0,79	0,38	0,68	0,78	0,96	1,33	1,82	0,340
86	Румунія	0,87	0,32	0,48	0,58	0,85	0,24	1,08	2,2	0,190
112	Молдова	0,83	0,04	0,36	0,18	0,36	0,82	1,41	6,85	0,072
<b>131</b>	<b>Україна</b>	<b>0,62</b>	<b>0,12</b>	<b>0,55</b>	<b>0,32</b>	<b>0,34</b>	<b>0,12</b>	<b>1,06</b>	<b>8,7</b>	<b>0,025</b>

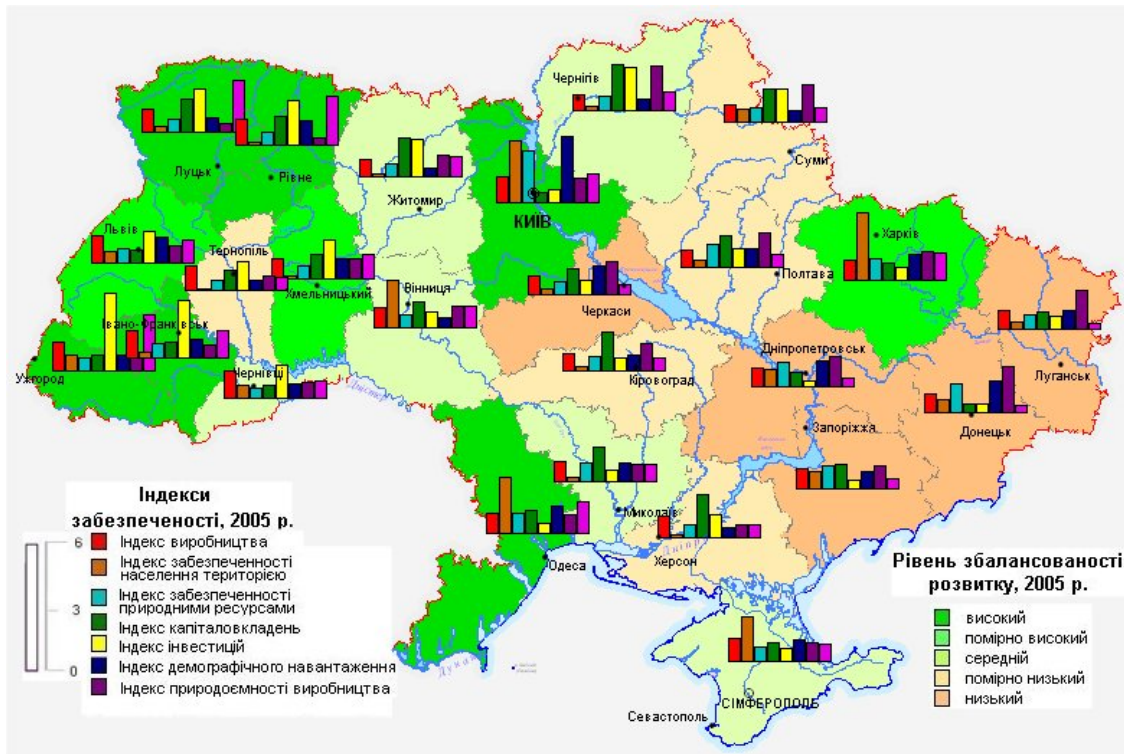


*Рис. 3.3.1.1. Країни світу. Рівень збалансованості розвитку<sup>80</sup>.*

Результати аналізу рівня збалансованості розвитку регіонів України подано на рис. 3.3.1.2.

<sup>80</sup> Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України. Лісовський С.А./ Інститут географії НАН України. – Київ, 2009. – 300 с.

Отримані дані дозволяють зробити висновок про те, що сучасна криза на сході України, окрім зовнішніх впливів, мала своїм підґрунтям і розбалансованість за економічними, екологічними та соціальними складовими розвитку.



*Рис. 3.3.1.2. Україна. Рівень збалансованості розвитку регіонів*

### **3.3.2. Варіативність індикаторів сталого (збалансованого) розвитку**

З метою міжрегіональних порівнянь кількісних та якісних оцінок розвитку, визначення основних факторів, які впливають на зміну структури економіки різних за масштабом територій, процесів, що характеризують диспропорції та їх динаміку, класифікації країн та регіонів за рівнем розвитку використовуються різноманітні індикатори Їх спектр значно зріс. зі збільшенням кількості моделей розвитку, проте основні економічні та соціальні індикатори залишаються постійно затребуваними. Уніфікації різноманітних індикаторів розвитку сприяє діяльність міжнародних інституцій: Організації Об'єднаних Націй та її програм, Світового банку, Організації

економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Міжнародного валютного фонду. Джерелом стандартів уніфікації індикаторів, пов'язаних із розвитком, можна вважати Європейський Союз.

Слід зазначити, що неокласичні теорії зростання розглядають розвиток як процес, що визначається зосередженням фізичного та людського капіталу; інші – як процес, пов'язаний з такими характеристиками, як інновації, знання і людський капітал (теорії ендогенного зростання). Теорії, що визначають місце в економічному розвитку технологій, включаються у неокласичні моделі зростання. Згідно з ними, економічний розвиток може бути пояснений через наявність фізичного капіталу, людського капіталу та інновацій. Хоча ці фактори аналізуються в масштабах національної економіки, усі вони характерні для процесів розвитку на регіональному й на місцевому рівнях.

Зокрема, інноваційні процеси, взаємодія економічних суб'єктів та обмін ідеями потребують кваліфікованого людського капіталу, урбанізованої території, безпосередніх контактів учених і дослідників. Останнє, як обґрунтовано у моделях, є необхідним, для спільного опрацювання ідей, винаходів, досліджень, чому сприяє зниження комунікаційних витрат з появою Інтернету.

Теорії нової економічної географії дали уявлення про вплив на розвиток процесів концентрації та дисперсії економічної діяльності. Ці моделі ініціювали дослідження таких ендогенних факторів розвитку, як інфраструктура, освіта, економія від агломерації. Так, країни та регіони з низьким рівнем освіти робочої сили (низькою часткою економічно активного населення, що має базову вищу освіту), економічно слабші за тих, де цей рівень вищий. Якість освіти робочої сили суттєво впливає на розвиток (як прямий, так і опосередкований) через більший рівень створення та впровадження інновацій. Обсяг інвестицій у дослідницькі розробки також значно більший у високорозвинених країн та регіонів, а інновації впливають, насамперед, на локальний розвиток території. Інфраструктура є необхідною умовою розвитку і підсилює його за одночасної наявності достатнього людського капіталу, а також інновацій. Концентрація економічної активності, підвищення щільності капіталу, населення має значення при формуванні умов економії від агломерації і є

ознакою більш розвинутих регіонів. Ці та інші індикатори, що відображають вплив глобалізації, використовуються для формування різноманітних рейтингів, що характеризують економічну привабливість країн та регіонів, рівень їх конкурентоспроможності, оцінки ендogenous потенціалу розвитку, а також при міжрегіональних порівняннях.

Розглядаючи систему індикаторів, що характеризують розвиток, насамперед слід визначитися з їхньою класифікацією. У зіставленнях, які здійснюються різними розвиненими країнами, об'єднаннями цих країн, а також міжнародними організаціями, використовуються різні системи індикаторів для порівнянь як на рівні країн, так і в міжрегіональних зіставленнях. Загалом їх поділяють на дві групи – так звані контекст-індикатори та програмні індикатори. За визначенням ОЕСР, різниця між цими групами полягає у тому, що на перші суттєво впливають екзогенні фактори щодо регіональних програм, стратегій та політики. Контекст-індикатори забезпечують інформацію про оточуюче середовище, в якому має здійснюватися політика розвитку. Друга група індикаторів безпосередньо асоціюється з реалізацією політики розвитку.

У Європейському Союзі виокремлюють чотири групи індикаторів:

- контекст-індикатори визначаються як дані, що забезпечують просту й доступну інформацію та використовуються з метою порівнянь у будь-якому контексті, дають уявлення про ситуацію та її еволюцію в країні або на території (в регіоні). Ці індикатори використовуються в ЄС з метою визначення територій, які підпадають під умови надання фінансової допомоги;

- програмні індикатори, які деталізують ресурси, процес реалізації, результати програм і, якщо це можливо, вплив на поточну діяльність;

- індикатори оцінки, які додаток до критеріїв оцінки, дозволяють оцінити важливість програми, її відповідність, ефективність та результативність;

- індикатори моніторингу, що включені у моніторингову систему програм та іноді використовуються для оцінки їх реалізації.

Європейська Комісія використовує такі контекст-індикатори:

- економічні індикатори – ВВП, економічне зростання, платіжний баланс;
- соціальні індикатори – чисельність населення та його демографічні характеристики, безробіття, рівень освіти, охорона здоров'я;
- індикатори надання населенню послуг – освіта, охорона здоров'я, питна вода, електроенергія.

Проте дослідження доводять, що як контекст-індикатори використовують можна розглядати практично всі статистичні показники, застосовувані для порівнянь розвитку країн чи регіонів або при відповідних зіставленнях як у наукових дослідженнях, так і в документах Європейської Комісії під час підготовки будь-яких планових документів. У цьому випадку вони слугують базовими індикаторами, з якими у подальшому порівнюються результати виконання програм, стратегій, планів чи інших політичних рішень.

Контекст-індикатори мають відповідати загальним вимогам щодо їх використання, а саме:

- 1) релевантності – відповідати цілям використання;
- 2) чутливості – із достатньою мірою точності кількісно відобразити вимір змін, що відбулися;
- 3) практичності – чітко інтерпретувати процес, що аналізується, не вимагати значних витрат, бути конкретними, візуальними та доказовими.

Контекст-індикатори широко використовуються міжнародними організаціями. Зокрема, ООН для Цілей Розвитку Тисячоліття застосовує 48 контекст-індикаторів щодо більш ніж 200 країн світу. Загалом в ООН постійно підтримується приблизно 200 контекст-індикаторів, що характеризують різні аспекти розвитку країн<sup>81</sup>. Різні системи контекст-індикаторів, розроблені Світовим банком, дозволяють здійснювати різноманітні порівняння завдяки впровадженню з 1968 р. Міжнародної програми порівнянь<sup>82</sup>. Аналогічні системи, запроваджені ОЕСР,

<sup>81</sup> Індикатори сталого розвитку. Офіційний веб-сайт Організації Об'єднаних Націй. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ind/index.shtml?utm\\_source](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ind/index.shtml?utm_source)

<sup>82</sup> Офіційний веб-сайт Світового банку. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.worldbank.org>

дають можливість здійснювати контекст-міжрегіональні порівняння на двох територіальних рівнях<sup>83</sup> [0].

Слід зауважити, що в Україні в наукових дослідженнях та політичній практиці нерідко не проводиться чіткого розмежування між контекст-індикаторами та програмними індикаторами. Як правило, аналізуючи соціально-економічні показники (наприклад, зростання ВВП, валового регіонального продукту, обсягів експорту, показників промисловості, сільськогосподарського виробництва, кількості зайнятих, створення робочих місць тощо), органи влади їх позитивну динаміку асоціюють з результатами політики, хоча такі узагальнені оцінки не зовсім коректні. Це, зокрема, стосується оцінювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, яке здійснюється не за впливом прийнятих ними управлінських рішень, а за контекст-індикаторами. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 650 «Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» зі змінами (проте несуттєвими), внесеними постановою Уряду від 9 квітня 2012 р. № 335 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій», до показників, за якими оцінюється діяльність цих місцевих органів виконавчої влади, віднесені такі контекст-індикатори:

- індекс промислової продукції;
- індекс промислової продукції у виробництві харчових продуктів та тютюнових виробів;
- обсяг реалізованої продукції у розрахунку на одиницю населення;
- обсяг виробництва продукції сільського господарства;
- обсяг виробництва продукції сільського господарства у розрахунку на одиницю населення;
- обсяг виробництва продукції рослинництва;
- обсяг продукції тваринництва;

<sup>83</sup> ОЕСР Регіональна база даних (2008) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG\\_DEMO\\_TL2](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG_DEMO_TL2)

- коефіцієнт покриття експорту імпортом;
- темп зростання (зменшення) обсягу експорту.

Такі показники можуть розглядатись як програмні індикатори та, відповідно, певним чином відображати управлінські зусилля лише у випадку, коли вони є результатом виконання конкретних державних програм і встановлений зв'язок між випуском та результатом впливу на нього місцевих органів виконавчої влади. Використовувати для оцінки діяльності державних чи місцевих органів влади контекст-індикатори некоректно, оскільки, як було відмічено вище, вони є результатом дії багатьох екзогенних факторів, а не тільки органів влади. У розвинених країнах світу намагаються знайти зв'язок між здійснюваною політикою та її результатами, одночасно визнаючи, що це достатньо складний багатовимірний процес, який не завжди має пряму кореляцію.

### ***3.3.3. Контекст-індикатори, що характеризують диспропорції розвитку***

Різноманітні контекст-індикатори, що ілюструють диспропорції у територіальному розвитку і використовуються у порівняннях переважною більшістю дослідників, можна згрупувати у три блоки: показники, що характеризують нерівності в економічній сфері, просторові диспропорції у стандартах життя і соціальну нерівність. Найбільш показовою демонстрацією такого підходу є дослідження, які були виконані на прикладі країн ЄС та США Д. Пуга<sup>84</sup> та М. Баркі<sup>85</sup>.

Згідно з отриманими оцінками, у США три штати – Каліфорнія, Нью-Йорк і Техас – виробили 21% національного ВВП у 2005 р. У цих трьох штатах, що складає тільки 12,8% території країни, проживають 19,8% її населення. Тим часом, 10 субнаціональних регіонів ЄС-15 виробили у 2005 р. 20,5% ВВП. У цих регіонах, що займають лише 8% території ЄС-15, проживає 16,9% населення. Таким чином, в обох випадках економічна діяльність та населення

<sup>84</sup> Puga D. 'European Regional Policies in Light of Recent Location Theories'. // Journal of Economic Geography. - 2002. - 2 - P. 373-406.

<sup>85</sup> Burkey Mark L. 'Gini Coefficients for the 2000 Census'. - North Carolina A&T State University, Department of Economics and Transportation – Logistics, Greensboro, NC, 2006. - P.23-48.

сконцентровані, проте просторова нерівність виробництва і населення в США вища, ніж в ЄС-15. Коефіцієнт Джині для просторової нерівності ВВП склав 0,53 для США і 0,41 для ЄС-15. Для населення коефіцієнти були 0,54 і 0,32 відповідно. Для субнаціональних регіонів у США та ЄС-15 результати змінюються, проте висновок той самий. Країни ЄС мають більшу нерівність у доходах на одну особу населення та за рівнем зайнятості – тобто щодо двох загальних індикаторів, що визначають індивідуальні стандарти життя у високорозвинених країнах. ВВП на одну особу населення, наприклад, у 2005 р. показав більшу варіацію серед регіонів ЄС, ніж вона була серед штатів США. Виробництво географічно більш сконцентроване у США, населення також більше концентрується там, де є виробництво, чиним отже, ВВП на душу одну особу населення різняться менше. Те саме стосується рівня зайнятості: у США штат з найвищим рівнем безробіття у 2007 р. (Мічиган) мав рівень безробіття 7,2%, що у 2,8 рази перевищує найнижчий рівень у Гавайях. Водночас у ЄС-15 рівень безробіття у 2006 р. становив 8,1%. Тому просторова нерівність за стандартами життя була меншою в США, ніж у ЄС-15. Водночас ситуація з соціальною нерівністю між індивідами є протилежною. Протягом останніх двадцяти років коефіцієнт Джині для США дорівнював 0,40 порівняно з 0,33, 0,28, і 0,23 для Великої Британії, Німеччини й Австрії відповідно. Таким чином, використання цих груп індикаторів демонструє різні рівні економічної концентрації, доходів населення, безробіття та стандартів життя.

В останні роки серед науковців та політиків активізувалися дискусії щодо пошуку нових показників, які б відображали широкий спектр оцінки результатів розвитку країн. Більш багатогранній, ніж лише економічний, розгляд понять «розвиток» і «регіональний розвиток» передбачає, зокрема, ширший перелік індикаторів, що їх характеризують. Це засвідчують намагання створити нову систему їх вимірювання, яка краще віддзеркалюватиме холістичну концепцію розвитку<sup>86</sup>. У 2007 р. Європейська комісія, Європарламент, ОЕСР, Римський клуб та Всесвітній фонд дикої природи вперше провели конференцію під

<sup>86</sup> Geddes M. and Newman I. «Evolution and conflict in local economic development.» - Local Economy, 1999. - Vol. 13(5). – P. 12-25.



гаслом «Окрім ВВП» (Beyond GDP), що започаткувала активні дослідження з визначення інших, крім ВВП, індикаторів, які б охоплювали соціальні й екологічні аспекти розвитку. В червні 2012 р. про наміри запровадити новий індекс сталого людського розвитку повідомила UNDP<sup>87</sup>

Широкого резонансу щодо необхідності визначення, окрім ВВП, індикаторів соціального виміру розвитку, набув Звіт комісії під керівництвом лауреата Нобелівської премії, відомого економіста Д. Стігліца, створеної у 2008 р. за ініціативою президента Французької Республіки, про вимірювання ефективності економіки та соціального прогресу<sup>88</sup>. У 12 рекомендаціях цього звіту запропонована суттєва зміна засад державної статистики у Франції та усього світу.

Комісією визнано, що хоча ВВП є основним показником оцінки економічної діяльності, проте його недостатньо для вимірювання економічного добробуту. Тому необхідно більшу увагу приділяти вимірюванню показників домогосподарств, які краще за показники виробництва відображають монетарні складові їх добробуту. З того часу статистичні органи Франції почали визначати показники скоригованого наявного доходу і фактичного споживання, які включають витрати, що безпосередньо покриваються з державного бюджету, такі як видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист тощо. Опубліковані у виданні «*Économie française*» дані засвідчили суттєві зміни в міжнародних порівняннях у зв'язку з реалізацією рекомендацій комісії<sup>89</sup>. Так, за показником ВВП на одну особу найбільш розвинені європейські країни та Японія відстають на 25% від рівня США. А за показниками чистого скоригованого наявного доходу, що включає фактично отримані домашніми господарствами доходи та виділені на домогосподарства державні кошти на освіту, охорону здоров'я, Франція перебуває у кращому

<sup>87</sup> Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of nations. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.beyond-gdp.eu/news.html>

<sup>88</sup> Stiglitz J. E., Sen A. and Fitoussi J.-P. Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

<sup>89</sup> Blanchet D., Clerc M. and Gaini, «Les preconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi: quelques illustrations». - Insee References, L'économie française, 2010 edition.

стані, ніж Німеччина, Італія та Японія й на однаковому рівні з Великою Британією та Північною Ірландією.

Значно розширився перелік індикаторів, за якими здійснюються вимірювання диспропорцій розвитку в країнах ЄС. Із прийняттям Лісабонської угоди до цілей єднання, окрім економічної та соціальної складової, був доданий третій вимір – територіальне єднання, яке визначило ряд проблем, що заслуговують на більшу увагу. Оскільки економічне та соціальне єднання фокусуються переважно на регіональних диспропорціях у конкурентоздатності й добробуті, територіальне єднання покликане посилити важливість доступу до послуг, сталого (збалансованого) розвитку та територіальних досліджень. Отже, запроваджено вимірювання доступу населення країн ЄС до послуг загальних соціальних та економічних інтересів, які включають освіту, охорону здоров'я, а також до комерційних, фінансових та послуг бізнесу. У віддалених та рідконаселених регіонах фізична доступність стає важливим завданням, яке вирішується через Інтернет-послуги, такі як е-охорона здоров'я, е-освіта, е-урядування, е-банківське обслуговування тощо. Захист навколишнього природного середовища, зміна клімату й відновлювальна енергетика – усі ці сфери мають територіальний вимір і тому також стають центром уваги територіального єднання. З метою різнобічного аналізу територіального розвитку Євростат разом з національними статистичними органами країн ЄС збільшив обсяг даних для аналізу розвитку територіального рівня NUTS 3, запровадив грид-моделі картографічного відображення розвитку територій.

Розширення кола індикаторів, які характеризують розвиток країн та регіонів ЄС в контексті концепції «Окрім ВВП», продемонстрував п'ятий Звіт Європейської комісії ЄС «Інвестуючи у майбутнє Європи»<sup>90</sup>, в якому, крім традиційних соціально-економічних індикаторів розвитку територій, таких як ВВП, ВВП на одну особу, обсяги внутрішньої та зовнішньої торгівлі, прямі іноземні інвестиції, трудова мобільність, інновації, рівень зайнятості, людський капітал та рівень його освіти,

<sup>90</sup> Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 - 298 p.

дослідження, наука та новітні технології, продуктивність праці, транспортна інфраструктура, конкурентоспроможність, з'явилися нові: доступ громадян до швидкісного електронного зв'язку, якість управлінських послуг, покращання добробуту і зниження ізоляції (охоплює показники тривалості життя, рівного доступу до медичного обслуговування, задоволеності громадян рівнем безпеки та справедливості, умовами життя, рівнем можливості реалізації громадянами своїх здібностей, рівнем доступу до послуг), доходи, бідність та зубожіння, ризик низьких доходів, абсолютна бідність тощо. У Звіті також зроблені перші розрахунки індикаторів, запропонованих ООН – індексу людського розвитку (Human Development Index, далі – HDI) та індексу людської бідності (Human Poverty Index, далі – HPI). Для отримання більш достовірних даних щодо диспропорцій у показниках людського розвитку всередині ЄС був розрахований регіональний HDI, який включає тривалість здорового життя (Healthy Life Expectancy), чистий дохід домогосподарств, а також отримання початкової та вищої освіти для населення віком 25–64 роки. Ці індикатори менше кореспондують з ВВП.

У результаті серед 10 найбільш розвинених європейських регіонів, що включають п'ять з Великої Британії, столичні регіони Швеції та Франції і два регіони довкола Брюсселя, тільки в трьох високий показник HDI збігся з високим показником ВВП на одну особу. Із 10 регіонів з низьким показником HDI (7 у Румунії та 3 в Болгарії) половина також серед тих, ВВП на одну особу в яких найнижчий за ЄС. Розрахований індекс HPI також продемонстрував неочікувані для дослідників і політиків результати: найвищий рівень бідності за цим виміром зафіксовано в Португалії, Південній Іспанії, Південній Італії та Греції. Найнижчі показники HPI виявилися як серед високорозвинених країн ЄС, так і в середньо- та менш розвинутих – Швеції, Німеччині, Словенії, Чехії та Словаччині.

Здійснені розрахунки засвідчили слабку кореляцію показників двох індексів за різними країнами та регіонами з традиційним уявленням про розвинуті або слаборозвинуті території при застосуванні показника ВВП на одну особу. Одна з основних причин такої невідповідності, як відмічено у Звіті, полягає в тому, що HDI базується на середніх показниках на одну особу в

абсолютному вимірі доходу (чистий приведений дохід домогосподарства), а НРІ включає відносні показники (частка населення з нижньою межею рівня національної бідності). Відповідно, регіон з нерівномірним розподілом високих доходів може мати як показник високого середнього рівня людського розвитку, так і високого рівня бідності. Регіон з низьким доходом, але з відносно рівномірним його розподілом, матиме низький HDI та низький НРІ. Таким чином, дискусійність пропонованих підходів до визначення більш чіткого зв'язку показників економічного розвитку з аспектами соціального прогресу не дозволяє стверджувати про появу загальноновизнаної системи нових індикаторів, які б якісно змінювали підходи до оцінки як розвитку країн та їх регіонів, так і вимірювання диспропорцій між ними.

Таке становище може бути викликано тим, що з метою порівняльного аналізу універсальний перелік індикаторів для різних територіальних рівнів (країна, регіон, мікрорегіон) безвідносно часу та без урахування територіальних детермінант розвитку визначити практично неможливо. Контекст-індикатори мають різну швидкість змін, неоднаковий ступінь відображення стану у конкретній сфері життя з урахуванням масштабу території, не завжди підлягають кількісному вимірюванню. Значення контекст-індикаторів змінюються і під дією реалізації різних моделей державної політики, при цьому взаємозв'язок перших із результатами впровадження останніх може виявлятися лише з часом. З розширенням уявлення про фактори, що впливають на розвиток, окремі контекст-індикатори можуть втрачати свою значущість для здійснення оціночних характеристик (або можлива зміна їх оцінки з позитивної на негативну, зокрема в порівняннях показників екологічної безпеки, навколишнього середовища), інші з'являтимуться в ході технологічного і соціального розвитку суспільства. Тому пошук заміщення традиційного показника ВВП та його похідних на інший, більш прийнятний з погляду багатоаспектності характеристики розвитку, виявляється надзвичайно складним завданням. Методологічною основою у ньому має бути інтегрований підхід з одночасною оцінкою прогресу у різних сферах, які підсилюють одна одну.

### **3.3.4. Інтегрований підхід до визначення контекст-індикаторів сталого (збалансованого) розвитку**

При інтегрованому підході контекст-індикатори мають пов'язувати характеристики людського потенціалу на конкретній території та просторового середовища, в якому цей потенціал формується. Це дає можливість оцінки забезпечення сукупності умов самореалізації головного суб'єкта розвитку – людини, що проживає на цій території. Взаємозв'язок сфер, за якими доцільно визначати індикатори в контексті сталого (збалансованого) розвитку, можна представити у вигляді таблиці (табл. 3.3.4.1).

*Таблиця 3.3.4.1*

#### **Взаємозв'язок якості людського потенціалу і просторового середовища при оцінці сталого (збалансованого) розвитку**

<b>Масштаб / сфера</b>	<b>Національний</b>	<b>Регіональний</b>	<b>Мікрорегіональний</b>
Населення	Державні соціальні стандарти; національні освіта, охорона здоров'я, культура; зайнятість; чисельність і структура населення	Освіта, охорона здоров'я, культура; чисельність і структура населення; зайнятість	Дошкільна і базова освіта, охорона здоров'я; зайнятість; соціальний захист; ринкові та неринкові послуги; доходи домогосподарств; чисельність і структура населення
Простір	Загальнонаціональні і норми, правила, інститути; економічний розвиток; міжрегіональні мережі; екологічна безпека; міжрегіональна економічна інтеграція; міжрегіональні диспропорції; державна стратегія	Представництво державних інститутів; внутрішньорегіональні мережі; економічний розвиток; регіональна економічна концентрація; екологічна безпека; внутрішньорегіональні диспропорції;	Місцеві мережі; економічний розвиток; бізнес-середовище; міжмуніципальна співпраця; економічна концентрація; місцеві інститути, у тому числі неформальні об'єднання; екологічна безпека; стратегії розвитку, територіальне

	регіонального розвитку; міжрегіональна концентрація; національні недержавні інститути	територіальне планування; регіональні стратегії розвитку	планування
--	---	---	------------

Наведені сфери, оцінка яких дає уявлення про стан людського розвитку і просторового середовища, певною мірою перекриваються на різних територіальних рівнях, оскільки між ними існує тісний зв'язок. Зокрема, загальний стан національної освіти суттєво визначається якістю, змістом та можливістю отримання населенням необхідних знань як у конкретному населеному пункті, так в регіоні. З іншого боку, суттєві диспропорції у якості знань на міжрегіональному чи внутрішньорегіональному рівні можуть свідчити про практичну відсутність упровадження і забезпечення дотримання освітніх стандартів (або їх недосконалість), визначених на національному рівні, і відповідно, про недоліки у формуванні національного освітнього простору. Зайнятість населення на національному рівні визначається державною політикою, яка впливає на формування загальних сприятливих (несприятливих) можливостей населення щодо працевлаштування чи самозайнятості. Водночас ці загальнонаціональні умови можуть бути підсилені (еліміновані) регіональними чи місцевими особливостями ринків праці, станом міжрегіональних та внутрішньорегіональних транспортних мереж, що визначають рівень доступу населення до локальних центрів економічного зростання, тощо.

Значне регіональне безробіття може віддзеркалювати структурні проблеми національної економіки, закладені у нормах законодавства, у тому числі несприятливі умови для інвестиційних процесів, водночас регіональні та місцеві особливості визначатимуть їх різну динаміку у конкретному регіоні. Разом із тим, індикатори оцінки певних сфер, що характеризують людський потенціал та простір різних територіальних рівнів, пов'язані достатньо слабо чи опосередковано. Зокрема, якість і обсяги надання комунальних послуг, комунальний транспорт, мікрорегіональні інформаційні,

побутові чи ринкові мережі практично не оцінюються на системній основі на національному й поверхнево – на регіональному рівнях переважно через їх лише внутрішньорегіональну значущість.

Водночас лише статистичний підхід до оцінки якості людського потенціалу та середовища не є достатнім. Слід відмітити, що останнім часом все більше практикується опитування населення з метою отримання інформації про стан його задоволення власним рівнем добробуту, умовами життя, станом навколишнього середовища, рівнем і якістю послуг, що йому надаються. Активна зацікавленість щодо таких оцінок була продемонстрована у країнах ЄС. Вона зумовлена тим, що, незважаючи на значні фінансові ресурси, використовувані для посилення соціального єднання й подолання відчуженості громадян ЄС, диспропорції у рівнях життя в різних країнах Співтовариства все більше викликають незадоволення. На регіональному рівні значна асиметрія рівня зайнятості, як і показника, що характеризує рівень ризику стати бідним, притаманна навіть відносно успішним щодо розвитку регіонам. Внутрішньорегіональні диспропорції в доходах мають тенденцію нарощуватися порівняно з міжрегіональними. Тим часом виклики глобалізації, інфляція, посилені наслідками кризи, підвищують скепсис громадян ЄС щодо можливості отримання реального захисту від загальноєвропейських структур. За таких обставин країни ЄС шукають методи отримання повноцінної та достовірної інформації на регіональному рівні, зокрема формування такої системи індикаторів, яка б дозволила точно визначати сутність проблем соціальної відчуженості, мала достатньо чітку нормативну інтерпретацію, була достовірною та статистично обчислюваною, стосувалася політики інвестиційних інтервенцій, була прийнятною для перевірки. При цьому наголошується на значному розширенні можливостей оцінки соціальних проблем на субрегіональному рівні, у тому числі через залучення незалежних дослідників і громадськості<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> OECD Better Life Initiative: Measuring Well-Being and Progress. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.oecd.org/progress](http://www.oecd.org/progress)

Зокрема, були здійснені опитування жителів європейських столиць та декількох інших міст щодо їх оцінки умов життя за сімома показниками: задоволення якістю управління містом; відчуття безпеки; можливість знайти роботу; якість повітря; якість роботи громадського транспорту; витрати на утримання і доступність житла; ставлення до мігрантів. Серед міст з найнижчими інтегрованими показниками опинилися Афіни (за безпекою життя, якістю повітря, ставленням до іноземців, утриманням житла, можливостями знайти роботу), Будапешт (за показниками якості міського управління, якості повітря, можливостями знайти роботу, безпекою, вартістю житла), Палермо (робота громадського транспорту, якість повітря, можливість працевлаштування, якість управління містом). Найкращим за усіма показниками виявилось м. Гронінген (Нідерланди)<sup>92</sup>.

В оцінці регіонального розвитку також усе частіше використовується інформація різноманітних міжнародних рейтингових агентств як незалежних джерел вимірювання якості регіонального середовища. Поступово практика моніторингу регіональних рейтингів застосовується і в Україні. Зокрема, Фондом «Ефективне управління» з 2007 р. публікується Індекс конкурентоспроможності регіонів. У 2012 р. опубліковано звіт про конкурентоспроможність усіх 27 регіонів країни<sup>93</sup>. Цінність такого дослідження полягає у можливості за методологією розрахунку індексу національної конкурентоспроможності проаналізувати динаміку економічного розвитку кожного окремо взятого регіону порівняно з іншими регіонами, а також зі 144-ма країнами світу. Індекс обчислюється за методологією, що використовує Всесвітній економічний форум.

Таким чином, вимірювання сталого (збалансованого) розвитку визначається як системний, багатовимірний і різнорівневий за територіальною ознакою процес. Він ускладнюється з поглибленням усвідомлення природи

<sup>92</sup> U.S. National Research Council, Policy Division, Board on Sustainable Development, *Our Common Journey: A Transition Toward Sustainability*. Washington, DC: National Academy Press, 1999

<sup>93</sup> Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012. Фонд «Ефективне управління» / Тімур Бойко, Ігор Гончаренко, Наталія Дмитрюк та ін. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.feg.org.ua/docs/FEG\\_report\\_2012\\_body\\_ua\\_20.11.2012.pdf](http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2012_body_ua_20.11.2012.pdf)



національного, регіонального та місцевого розвитку, розширенням територіального впливу проявів глобалізації. Асоціація розвитку лише з індикаторами економічного зростання не може відобразити повною мірою весь спектр характеристик, що визначають це поняття. Холістичний підхід до розвитку усе більше пов'язується з такими поняттями, як умови життя, його безпека та якість, життєві, екологічні та соціальні стандарти. Проте поєднання оцінок ефективності розвитку із соціальною рівністю й екологічною чутливістю видається достатньо складним, про що свідчать численні пошуки більш досконалого, ніж ВВП, його вимірника.

### **3.3.5. Концепція формування програмних індикаторів**

Якщо контекст-індикатори характеризують різні аспекти середовища, в якому здійснюється політика, і являють собою відображення впливу екзогенних для процесу прийняття управлінських рішень чинників (елементи стохастичної природи), то програмні індикатори характеризують процеси формування та реалізації будь-яких управлінських рішень органів виконавчої влади, у тому числі прийнятих у вигляді стратегій, програм, планів, заходів тощо.

Оцінка впливу управлінських рішень на розвиток стала активно застосовуватись у різних країнах і охоплювати широке коло факторів, включаючи ефективність державних витрат. Водночас у багатьох випадках, навіть у країнах-членах Євросоюзу, існує значна дисперсія показників, що визначають вплив політики на розвиток, про що, зокрема, свідчать проведені за ініціативою Єврокомісії оцінки результатів виконання програм політики єднання в період 2000–2006 рр., що фінансувалися з Європейського фонду регіонального розвитку<sup>94</sup>.

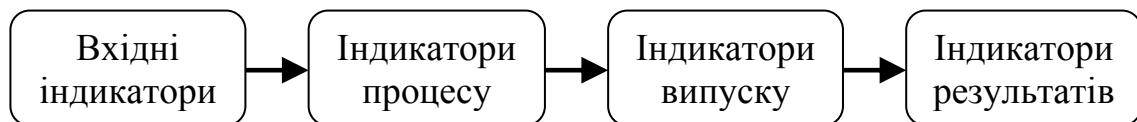
У багатьох країнах, де запроваджується оцінювання результативності політики, застосовується так звана концепція «вхід, процес, випуск, результат / підсумок», на основі якої

<sup>94</sup> Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06 co-financed by ERDF (Objective 1&2). Syntethesis report. - April 2010. –176 p.

визначається сукупність індикаторів, що розподілені на чотири групи:

- вхідні індикатори, що характеризують ресурси та їх кількість для виробництва й постачання публічних товарів і послуг;
- індикатори процесу, що характеризують шлях, за яким здійснюються заходи з визначеними ресурсами;
- індикатори випуску, що характеризують фізичний обсяг публічних товарів та послуг у результаті реалізації політики;
- індикатори результату, що характеризують очікувані зміни у випуску цих товарів та послуг (рис. 3.3.5.1)<sup>95</sup>.

При цьому індикатор розглядається як вимірювач, який фіксує важливу інформацію, що може використовуватись у контексті прийняття та виконання рішення.



**Рис. 3.3.5.1. Взаємозв'язок програмних індикаторів**

У деяких випадках політики розширюють зміст цих груп, ідентифікуючи індикатори «результату» з «впливом» з погляду орієнтації політики на результат<sup>96</sup>. Подібне розширення пов'язане зі зміщенням акцентів у політиці від дій та фінансових заходів до їх результатів у вимірі зростання добробуту населення через застосування індикаторів, що можуть сприяти якісній оцінці ефективності політики й бути основою для управлінських, у тому числі бюджетних, рішень.

Слід відмітити, що зв'язок між цілями програм та індикаторами не завжди є безпосереднім. У програмах, залежно від їх строковості та комплексності, можуть визначатися цілі, які важко піддаються вимірюванню і вимагають синтезованих індикаторів. Зокрема, досягнення однієї з цілей програмного періоду ЄС 2007–2013 рр. - конкурентоспроможність -

<sup>95</sup> Governing Regional Development Policy. The use of Performance Indicators. // OECD. - Paris, OECD Publishing, 2009. – 196 p.

<sup>96</sup> Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 - 298 p.

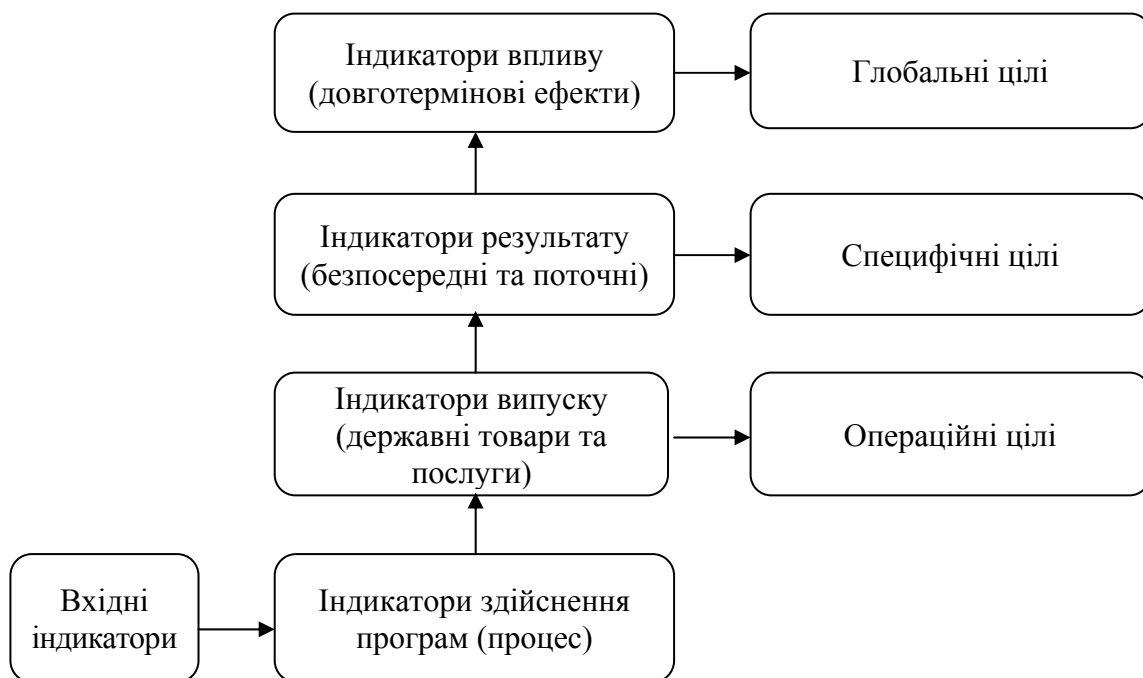
Європейська комісія оцінювала через визначення одинадцяти блоків індикаторів, що базуються на 69 показниках, зведених у три групи (генералізовані цілі). Ці показники охоплюють доволі широкий спектр досліджуваних сфер, не обмежуючись лише економічною, і включають значну кількість індикаторів, що вимірюють якість життя, його очікувану тривалість, сподівання на справедливість, захист тощо. Базова група індикаторів представляє ключові умови для розвитку економіки: інституції, макроекономічну стабільність, інфраструктуру, здоров'я, якість первинної освіти та ін. Група індикаторів ефективності представляє аспект, який стає важливим для сталого (збалансованого) розвитку: рівень вищої освіти і можливості постійно вдосконалювати знання, ефективність функціонування ринку праці. Група індикаторів інноваційного розвитку включає основні складові підвищення економічного розвитку: готовність упроваджувати нові технології, досвід бізнесу, інновації. Всі вони можуть характеризувати специфічні цілі й також є синтезованими.

Нарешті, операційні цілі асоціюються з реалізацією програм та проєктів сталого розвитку й повинні кореспондувати з цілями вищого рівня. Такі цілі, як правило, визначаються безпосередньо (прямі програмні індикатори). З огляду на викладене, зв'язки між програмними індикаторами та програмними цілями можна представити у вигляді схеми (рис. 3.5.2). Проте ряд методологічних проблем залишаються дискусійними (у цьому контексті слід звернути увагу на звіт Комісії з вимірювання економічних показників і соціального прогресу (Комісія Стігліца, Stiglitz – Sen – Fitoussi Commission) 2009 р., в якому проаналізовано значний обсяг методологічних проблем з цього приводу<sup>97</sup>

Традиційний підхід ніколи чітко не розрізняв і не пов'язував вищеозначені групи індикаторів, які навіть за умови директивного визначення нечітко відображали цілі політики. Початок упровадження системи всебічного моніторингу й оцінювання результатів реалізації регіональної політики ЄС був покладений у 1988 р., коли на рівні країн, що входять до Євросоюзу, була

<sup>97</sup> Stiglitz J. E., Sen A. and Fitoussi J.-P. Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

введена звітність з виконання програм, які фінансувалися структурними фондами. Реформою 1999 р. введено основні регуляторні акти, які визначили систему моніторингу та оцінювання реалізації політики ЄС у програмний період 2000–2006 рр. через створення регулярної системи поточного моніторингу, а також було формалізовано оцінювання у визначених стадіях програмного періоду: очікувана оцінка (ex ante), оцінювання усередині реалізації програм (МТЕ), оцінка після завершення реалізації програм (ex post).



**Рис. 3.5.2. Зв'язок між індикаторами та програмними цілями**

Водночас аналіз оцінювання результатів програм політики єднання ЄС у програмному періоді 2000–2006 рр. засвідчив нереалістичність у переважній більшості випадків виявлення прямого зв'язку між політикою та розвитком. Це зумовлювалося відсутністю чіткого визначення країнами та регіонами, яким надавалося фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку (далі – ЄФРР), цілей упроваджуваної політики, що, у свою чергу, не дозволяло оцінити, наскільки вони досягнуті. Отже, чи були досягнуті цілі й чи можна брати як доказ успішну або невдалу спробу імплементації політики, оцінити не вважалося можливим. Індикатори оцінки результатів витрат у всіх країнах

ЄС не були центральною частиною процесу прийняття рішень при виборі проектів інвестування.

Незважаючи на те, що політика ЄС декларувала соціальні й територіальні цілі єднання, вони у той період були навіть менш чіткими, ніж економічні цілі, а також менш визначеними з погляду вимірювання результатів. Оцінка впливу політичних заходів на вирішення таких проблем, як вирівнювання якості життя потребувала більш чітких індикаторів і визначення результатів, оскільки основна увага була зосереджена швидше на процесі й фінансовому впровадженні, ніж на кінцевих результатах програм та ефективності проектів, що підтримувалися ЄФРР.

До того ж експертами відмічено, що:

- системи моніторингу та оцінки часто не були інтегровані у процес прийняття рішень щодо вибору проектів інвестування;
- оцінювання не було підкріплено індикаторами випуску та результату, які були часто недосконалыми, не піддавалися вимірюванню<sup>98</sup>.

У програмному періоді 2007–2013 рр. система оцінювання та моніторингу була більше націлена на стратегічне використання. Між запланованим (*ex ante*) та кінцевим (*ex post*) результатами оцінювання впроваджено оцінювання на постійній основі. З цією метою за рекомендаціями Європейської комісії визначені ключові індикатори (їх загальна кількість – 41), за якими здійснюється моніторинг спрямованих із європейських фондів ресурсів на реалізацію в країнах – членах інвестиційних проектів. Ці ресурси призначені на підтримку бізнесу, освіти, поліпшення навколишнього середовища, надання медичних послуг, створення робочих місць, розвиток інформаційного суспільства, розвиток дослідницьких робіт та інновацій, туризму, транспорту й міської інфраструктури. Вони не є обов'язковими для країн у поточному програмному періоді, проте на період 2014–2020 рр. зафіксовані як зобов'язання.

Ключові індикатори представляють основну інформацію, що характеризує випуск, тобто фізичний обсяг публічних послуг, отриманих у результаті реалізації інвестиційних проектів, таких як

<sup>98</sup> Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06 co-financed by ERDF (Objective 1&2). Syntethesis report. - April 2010. –176 p.

кількість кілометрів збудованих автошляхів, залізничних колій, тощо. Це означає, що ці індикатори не відображають цілі програм і мету політики єднання в цілому і потребують більш тісної їх прив'язки до індикаторів результату. Проблемою також є порівнянність даних, що Єврокомісія отримує від країн-членів за ключовими індикаторами, оскільки відсутність єдиної методики їх представлення ускладнює обрахунок відносних витрат на реалізацію однотипних проектів<sup>99</sup>. Одночасно передбачається посилення зв'язку між оцінюванням та моніторингом, оскільки оцінювання започатковане на основі інформації моніторингу щодо відхилення від визначених (ex ante) цілей. Така взаємозумовлена єдність і безперервність процесу моніторингу та оцінювання реалізації політики розвитку має базуватися на побудові цілісної системи індикаторів.

На основі минулого досвіду політики єднання Євросоюзу формується новий методологічний підхід до визначення взаємозв'язку між усіма групами індикаторів у рамках концепції «вхід, випуск, результат / підсумок», який може бути представлений у вигляді схеми (рис. 3.5.3): управлінські дії через розподіл (витрати) фінансових ресурсів (вхідні індикатори), спрямовані на виробництво запланованого випуску публічних товарів та послуг, через який заплановані результати у вимірі очікуваного зростання добробуту населення повинні бути досягнуті<sup>100</sup>.

У наведеній схемі плановані результати політики сталого (збалансованого) розвитку визначені як спеціальні виміри добробуту населення, його спроможності у споживанні публічних товарів та послуг, працевлаштуванні, підприємстві, заощадженні і т. ін., що мотивується цією політикою. Результати політики виражаються, зокрема, у:

– мобільності населення, підвищення якої є метою будівництва транспортної інфраструктури і планування міст;

<sup>99</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Cohesion policy: Strategic report 2013'. Brussels, 2013

<sup>100</sup> Barca F. Outcome Indicators and Targets. June 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf)



**Рис. 3.5.3. Взаємозв'язок програмних індикаторів**

- компетентності людей, зростання якої є метою забезпечення можливості додаткової освіти;
- регулюванні діяльності малих і середніх підприємств, зниження рівня якого є метою забезпечення їх прийнятними позичками чи відповідними послугами;
- доступі населення до послуг охорони здоров'я, метою покращання якого є зростання тривалості життя, у тому числі його економічно активної фази.

У цих прикладах будівництво транспортної інфраструктури, забезпечення можливості додаткової освіти, зменшення регулятивного впливу на малий та середній бізнес, покращання медичного обслуговування є «випусками», кожен з яких має відповідний індикатор, що вимірюється: кілометрами побудованих автомагістралей, залізничних колій; кількістю часу, витраченого в ході навчального процесу; кількістю скорочених регуляторних актів, що перешкоджають суб'єктам підприємництва у доступі до кредитних ресурсів, тощо.

Завдання ж управлінських дій полягає у продукуванні результатів, кожен з яких повинен мати вимірник, який забезпечується вибором одного або кількох індикаторів результату, тобто змінною (змінними), що забезпечує інформацію щодо спеціальних аспектів результату.

Зокрема, мобільність може характеризуватись індикатором, визначеним у тривалості поїздки з одного населеного пункту до іншого громадським транспортом із середньою швидкістю; доступ до охорони здоров'я – через індикатор, що вимірюється максимальною тривалістю часу для отримання певного (стандартизованого) виду медичної допомоги для мешканців конкретного населеного пункту країни; частка малих і середніх фірм, яким протягом певного періоду відмовлено у наданні кредитних ресурсів комерційними банками, може бути індикатором результату регулювання діяльності малого та середнього бізнесу.

Ці індикатори можуть характеризувати як наявність досягнення конкретного аспекту підвищення добробуту мешканців, так і можливість скористатися нею, коли в цьому виникає потреба для них. Результати, що визначають досягнення цілей політики, мають характеризуватись значеннями відповідних індикаторів; зміна цих значень свідчатиме, чого мають досягти заходи, що пропонуються регіональною політикою. Планована зміна значень індикаторів результатів детермінуватиме значення індикаторів випуску та входу.

Інакше кажучи, коли метою політики є покращання мобільності мешканців (результат), який виражатиметься зменшенням на відповідний час тривалості поїздок (зміна індикатора результату), це вимагатиме планування будівництва автодоріг певної протяжності (зміна індексу випуску), що, у свою чергу, потребуватиме планування відповідного обсягу фінансових ресурсів (вхідний індикатор).

Індикатори результату повинні відповідати таким методологічним принципам:

- обґрунтованість – характеризувати ту чи іншу особливість сутності результату;
- нормативність – мати чітку й визнану нормативну інтерпретацію;



- ясність – бути надійним, достовірним, статистично й аналітично визначеним відповідно до національних і міжнародних стандартів та методології;

- доступність – будуватися на даних, що не потребують значних витрат часу та фінансових ресурсів і відкриті широкій громадськості для вмотивованого обговорення.

Окрім того, вимогою до індикаторів, що характеризують вплив державної політики на розвиток, мають бути індикатори, однаково визначені у часі, обмежені за кількістю, спільні для всіх регіонів країни, однаково визначені, пов'язані зі стратегічними цілями.

Таким чином, новий підхід до концепції «вхід, випуск, результат / підсумок» органічно поєднує між собою усі етапи процесу формування та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку, робить їх вимірюваними і спрямованими на результат, оцінка якого здійснюється через притаманні кожному етапу індикатори. Цей підхід є важливим для формування оцінки політики, спрямованої на формування сталого (збалансованого) розвитку в Україні.

Програмні індикатори широко використовуються в управлінській діяльності, особливо на мікрорівні, й методологія їх застосування у цій сфері достатньо детально і ґрунтовно пророблена. Що ж до запровадження програмних індикаторів у суспільних процесах, то їх вибір та використання пов'язані з прийняттям рішень в умовах багатокритеріальності, які передбачають пошук збалансування цілей, що можуть бути протилежними одна одній і стосуються аналізу рішень на основі теорії корисності.

У методах багатоцільового програмування розвитку суспільних процесів передбачається, що цільові функції та обмеження, які накладаються на множину прийнятих рішень, заздалегідь відомі. Проте в умовах впливу глобалізаційних процесів на суспільний розвиток різних територіальних рівнів значно ускладнено формулювання обмежень і цілей, що вимагає залучення так званих інтерактивних процедур, в ході яких здійснюється коригування цільових функцій та обмежень на основі додаткової інформації, необхідної суб'єкту (органу влади) для прийняття рішень. Програмні індикатори, що в кількісному вигляді якісно й об'єктивно відображають сутність проблем

суспільного розвитку, які вирішуються програмними заходами, слугують важливим чинником ефективності досягнення задекларованих програмних цілей.

Складність вибору програмних індикаторів зростає з рівнем комплексності програм, які розробляються для вирішення соціально-економічних, екологічних та інших проблем конкретної території. Адже велика кількість екзогенних чинників, які потрібно враховувати при визначенні зв'язку між комплексом заходів і ресурсів, задіяних до реалізації програми, та наслідками реалізації визначених програмою рішень геометрично збільшує варіативність можливих результатів виконання програми. Окрім того, програмні індикатори мають давати можливість чітко уявляти причинно-наслідкові зв'язки, які виникають між ними в процесі формування, реалізації програми, а також при оцінці отриманих результатів.

#### *Питання для самоперевірки та обговорення*

1. Проаналізуйте (за вибором) групу індикаторів сталого (збалансованого) розвитку, розроблену ООН. Наведіть приклади їх використання однією з країн ОЕСР.
2. Поясніть різницю між контекст-індикаторами та програмними індикаторами.
3. Наведіть аналіз диспропорцій розвитку двох країн (регіонів) за контекст-індикаторами.
4. Обґрунтуйте необхідність застосування індикаторів соціального виміру розвитку. Наведіть їх та проаналізуйте їх використання на прикладі декількох країн (регіонів).
5. Проаналізуйте застосування у декількох країнах індексу людського розвитку та індексу людської бідності.
6. У чому полягає інтегрований підхід до вибору контекст-індикаторів. Поясніть на прикладі України та її регіонів.
7. Поясніть сутність програмних індикаторів.
8. Обґрунтуйте програмні індикатори для однієї з державних (регіональних) програм.
9. Визначте програмні індикатори на прикладі державної (регіональної) програми та поясніть їх взаємозв'язок.
10. Продемонструйте зв'язок цілей програми та програмних індикаторів.
11. Поясніть сутність нового методологічного підходу в ЄС до формування програмних індикаторів. Наведіть приклад його використання.

## РОЗДІЛ 4

---

# ПОТЕНЦІЙНІ РЕСУРСИ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

### 4.1. Ресурси забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України

Ресурси розвитку кожної країни за походженням можна поділити на внутрішні та зовнішні.

У сучасних умовах глобальної взаємозалежності одним із нових принципів, підходів до використання і освоєння ресурсів розвитку людства має стати такий: реальний сталий (збалансований) розвиток суспільства потребує забезпечення збалансованого використання як внутрішніх, так і зовнішніх ресурсів розвитку кожної країни, які по суті є складовою частиною глобальних ресурсів розвитку суспільства загалом. Тобто реалізація потенціалу і внутрішніх, і зовнішніх ресурсів розвитку кожної країни має, в ідеалі, базуватися на врахуванні розвитку людського суспільства в цілому. В цьому напрямі здійснюються значні зусилля на міжнародному рівні, має спрямовані на забезпечення виважених підходів до збереження й освоєння окремих складових природно-ресурсного потенціалу планети, збереження біорозмаїття на Землі, наявного стану природних комплексів, розташованих в окремих регіонах планети та існування яких має стратегічне значення для підтримання природної рівноваги в глобальному масштабі.

Однак, як вже було зазначено, людство має пройти досить довгий і непростий шлях для повномасштабного утвердження цього принципу. На сьогодні ще не створена система взаємовідносин поміж членами світового співтовариства, яка б дозволяла здійснювати єдиний систематизований підхід до врахування ресурсів розвитку суспільства.

Інший важливий момент – співвідношення ресурсів економічного, соціального та екологічного розвитку. На наш погляд, кожен із видів ресурсів розвитку суспільства може вважатися і бути використаний як ресурс розвитку за кожним із трьох зазначених напрямів. Мова не йде про чітко детерміновані співвідношення між можливостями використання ресурсів за кожним із напрямів. Навпаки, за рахунок збалансованого використання ресурсів на комплексні потреби економічного, соціального й екологічного розвитку можна досягати найповнішого освоєння та збереження потенціалу розвитку, що є однією з основ, на яких побудована концепція сталого (збалансованого) розвитку. При цьому, з огляду на специфіку та особливостей окремих видів ресурсів для них можуть визначатись об'єктивно пріоритетні напрями освоєння та використання. Рівень розвитку суспільства загалом і кожної країни зокрема залежить від того, якого рівня збалансованості освоєння та використання ресурсів розвитку буде досягнуто. На наш погляд, саме цей фактор може значною мірою розширювати можливості розвитку суспільства в умовах існування певних обмежень для зростання, зумовлених чинниками природно-ресурсної забезпеченості. Завдяки цьому фактору суспільство може забезпечувати довготривалий процес свого існування та якісного вдосконалення й гармонізації своїх взаємовідносин з природою.

Щодо внутрішніх ресурсів забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України, то ми вважаємо за доцільне виділити в їх складі такі основні компоненти:

1. Населення.
2. Територія.
3. Природно-ресурсний потенціал.
4. Географічне положення.
5. Соціально-економічний потенціал.
6. Науково-технічний потенціал.
7. Культурно-історичний потенціал.

Кожен із зазначених компонентів має своє значення як можлива складова, використання якої дасть змогу забезпечити перехід країни до моделі внутрішні та зовнішні. Оцінка

важливості кожного з них є завданням досить складним, однак, на нашу думку, головними є перші два з перерахованих компонентів.

На сьогодні саме народ України є головним чинником, який потенційно здатний забезпечити перехід країни до моделі сталого (збалансованого) розвитку. На заваді цьому стоїть значна кількість негативних факторів. Серед них: несприятлива демографічна структура населення та зменшення його чисельності; високі показники захворюваності; значний механічний відтік населення за кордон; низький життєвий рівень; низьке соціальне забезпечення; втрата соціальних орієнтирів та необхідність перекваліфікації, пошуку місця працевлаштування і зміни професії для багатьох громадян України. Зазначені аспекти мають стати напрямом спеціальних досліджень в рамках суспільно-географічного вивчення проблематики сталого (збалансованого) розвитку. Загальновідомий високий рівень освіченості громадян України, що є досить важливим фактором для забезпечення переходу країни до сталого (збалансованого) розвитку. Цей фактор поки що не втрачено, однак і не оцінено належним чином. Він дає змогу здійснювати швидко і в короткі терміни кардинальні структурні зміни в економіці країни, інноваційні технологічні перетворення в структурі економіки, не залучаючи значної кількості іноземних спеціалістів.

Саме завдяки високому освітньому рівню та наявності значної кількості фахівців з високим рівнем кваліфікації (у т. ч. у таких галузях, як інформаційні технології, високотехнологічні галузі промислового виробництва тощо) Україна може розраховувати на те, щоб зайняти місце серед провідних економічно розвинених країн світу. Водночас реальність цього залежить від того, наскільки держава та її інститути зможуть реалізувати зазначений потенціал.

Наступний ресурс, що є основою забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни, – її територія. Ми вважаємо за доцільне виділити її окремо з-поміж інших компонентів природно-ресурсного потенціалу, яким володіє країна, з огляду на унікальне значення, що відіграє земля, земельні ресурси в розвитку суспільства як просторовий базис його існування та взаємодії з природою. Збереження недоторканості та територіальної

цілісності держави, суверенітету українського народу на власній території є одним із обов'язкових чинників забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни.

Територія України є одним з її найбільших багатств, тому як ніколи актуальним є завдання збереження територіальної цілісності. Загалом, за площею території наша країна посідає 44 місце в світі та друге – в Європі. Саме територіальний фактор є одним із тих, що дозволяють відігравати Україні важливу роль у процесах регіонального розвитку в Європі.

Хоч площа території України становить тільки 0,46% від загальної території площі заселеного суходолу Землі (без Антарктиди), наша країна розташована у сприятливих природно-кліматичних умовах, її терени є переважно рівнинними. Тому, незважаючи на сучасний стан, раціональне освоєння природно-кліматичних ресурсів робить їх потенційно важливим фактором і джерелом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку.

Природно-ресурсний потенціал (далі – ПРП) нашої країни також є чинником, що може і має бути використаний у процесі переходу до сталого (збалансованого) розвитку. У своїх роботах<sup>101</sup> ми досліджували природно-ресурсний потенціал як фактор економічного зростання. Однак у контексті забезпечення сталого (збалансованого) розвитку ПРП України має бути проаналізований дещо під іншим кутом зору. З таких позицій слід зазначити, що при загальному значному обсязі та різноманітті компонентної структури природно-ресурсний потенціал нашої країни має низку особливостей, що не сприяють забезпеченню сталого (збалансованого) розвитку на його основі. Серед них:

1. Загальний дефіцит окремих компонентів природних ресурсів – паливно-енергетичних, водних, лісових тощо.

2. Незбалансований характер ПРП України, зокрема:

- дефіцит у складі потенціалу паливно-енергетичних ресурсів, насамперед достатніх за обсягами і придатних до експлуатації ресурсів нафти та газу, гальмує розвиток економіки країни загалом і є фактором, що зумовлює появу соціальних та екологічних проблем;

---

<sup>101</sup> Руденко Л.Г., Лісовський С.А. Природно-ресурсний потенціал економічного зростання в Україні // Матеріали наукової конференції «Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку». – К.: НТУУ КПІ, 2001. – С. 270-281.

– можливості використання потужного потенціалу земельних ресурсів для потреб сільськогосподарського виробництва звужуються внаслідок проблем із забезпеченням водними ресурсами;

– дефіцит водних ресурсів створює проблеми для комплексного міжгалузевого освоєння території України та решти її природних ресурсів.

3. Значний ступінь антропогенної освоєності ПРП країни загалом та виснаження і деградація внаслідок цього його окремих компонентів. Це, зокрема, стосується земельних ресурсів, що зазнали надмірного антропогенного, насамперед сільськогосподарського, освоєння; лісових ресурсів, потенціал яких за історично тривалий час освоєння був суттєво звужений; паливно-енергетичних ресурсів, в складі яких найбільш придатні до освоєння родовища нафти та газу були використані протягом другої половини ХХ ст.

4. Деградація та погіршення якості окремих компонентів природно-ресурсного потенціалу через нераціональне використання, використання не за найбільш доцільними напрямками. Йдеться, насамперед, про потенціал рекреаційних і лісових ресурсів.

5. Зменшення потенційних можливостей використання практично всіх компонентів природно-ресурсного потенціалу значних за площею регіонів України, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС.

З огляду на це слід зазначити, що Україна має незначні природні ресурси для потреб власного сталого (збалансованого) розвитку, а історичний досвід використання значних за обсягами окремих компонентів природно-ресурсного потенціалу через дію факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру показує загострення проблем взаємовідносин суспільства і природи. У зв'язку з цим існує потреба в особливо виважених підходах до освоєння і господарського використання ПРП України.

Як основні природні ресурси, що можуть бути вжиті в процесі переходу до сталого (збалансованого) розвитку, слід назвати земельні ресурси, рекреаційні ресурси та запаси окремих видів корисних копалин.

Географічне положення України є окремим важливим ресурсом, що може бути використаний для забезпечення переходу до сталого (збалансованого) розвитку країни. Ми розглядаємо його в числі внутрішніх ресурсів, однак такою самою мірою цей ресурс може бути віднесений і до зовнішніх. Це, на наш погляд, зумовлюється тим, що особливості розташування України та її значення в геополітичному та гео економічному планах залежать і від зовнішніх чинників, і від внутрішніх економічних, соціальних та екологічних параметрів, які має та може набути країна.

Географічне положення України з погляду можливостей досягнення сталого (збалансованого) розвитку не можна оцінювати однозначно. На це впливає значна кількість чинників, реалізація чи домінування окремих із яких може привести до отримання чи втрати Україною значних економічних дивідендів як транзитної країни, перетворення її на важливу ланку економічних зв'язків і торгівлі між окремими субрегіонами Євразійського континенту або на своєрідну буферну зону між потужними регіональними економічними чи іншими союзами держав регіону. Наразі Україна лише незначною мірою використовує своє досить вигідне географічне положення, гігантський транзитний потенціал. Мало того, можна зазначити певне зменшення його значення (як ресурсу сталого (збалансованого) розвитку країни) унаслідок тривалих кризових процесів в економіці, невизначеності стратегії зовнішньоекономічної та зовнішньополітичної орієнтації й інтеграції України. Однак за ефективного використання географічне положення може значною мірою сприяти переходу України до моделі сталого (збалансованого) розвитку.

Соціально-економічний потенціал може розглядатися наступним ресурсом збалансованого розвитку країни.

Незважаючи на нинішній кризовий стан багатьох галузей економіки України, значний рівень зношеності основних виробничих засобів, у господарському комплексі країни є низка виробництв, що можуть бути конкурентоспроможними на міжнародних ринках та забезпечувати потреби економічного і соціального розвитку нашої держави. Йдеться, насамперед, про аерокосмічну галузь, окремі виробництва у сфері



радіоелектроніки, суднобудування. З кожним роком розширюються та зростають обсяги виробництва харчової та легкої промисловості та розширюються можливості їх використання для потреб збалансованого розвитку країни в цілому.

З соціально-економічним потенціалом тісно пов'язаний науково-технічний потенціал, яким до цього часу продовжує володіти Україна. До його складу входять напрацювання в багатьох галузях наукового знання, що базуються на результатах досліджень і дослідницькій базі, сформованих протягом багатьох десятиліть. Сьогодні в Україні існує гостра проблема реалізації і практичного впровадження розробок вітчизняної науки, використання досягнень вітчизняних учених для потреб країни і всередині країни, а не за її межами.

Ще одним із ресурсів сталого (збалансованого) розвитку країни є культурно-історичний потенціал, накопичений протягом багатовікового існування українського народу. Йдеться і про досвід природокористування, насамперед досвід землеробства, історично вироблені підходи і традиції бережливого ставлення до природи, використання і збереження її ресурсів.

Значною мірою саме відмовою від урахування цього досвіду, нехтуванням ним пояснюються значні проблеми взаємовідносин суспільства і природи в межах території України, що виникли і загострилися протягом минулого століття. Тому в числі нагальних завдань, які слід вирішити для забезпечення переходу країни до моделі сталого (збалансованого) розвитку, є відновлення історично сформованих в Україні традицій і досвіду природокористування, адаптованих до вимог сьогодення.

Підбиваючи підсумки розгляду потенціалу внутрішніх ресурсів забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни, слід зазначити, що їх загальний обсяг є не зовсім достатнім для забезпечення збалансованості розвитку на високому рівні, а це зумовлює потребу мобілізації і залучення додатково зовнішніх ресурсів. У цьому наша країна нічим не відрізняється від абсолютної більшості країн світу, серед яких тільки декілька (тією чи іншою мірою) мають достатній потенціал для автономного забезпечення власного розвитку на базі виключно власних

ресурсів. Однак ізоляція та тотальна автаркія у всіх сферах для всіх без винятку країн світу матимуть одним із наслідків уповільнення темпів соціально-економічного розвитку, зниження показників споживання окремих видів ресурсів.

Для того, щоб Україна могла забезпечити сталий (збалансований) розвиток при достатньо високому рівні задоволення соціально-економічних потреб населення та збереженні природної рівноваги в межах власної території, вона повинна використовувати процеси міжнародної інтеграції для отримання доступу до тих зовнішніх ресурсів, що є необхідними для задоволення її внутрішніх потреб. За умови досягнення балансу та еквівалентності обміну потоками ресурсів можна буде вести мову щодо досягнення передумов для переходу країни до сталого (збалансованого) розвитку. Варто також зазначити, що власне питання щодо еквівалентності обміну між окремими суб'єктами та об'єктами на сучасній гео економічній арені є одним із ключових, оскільки саме його неврегульованість породжує значну кількість проблем забезпечення сталого (збалансованого) розвитку окремих регіонів та планети загалом.

Зовнішні ресурси сталого (збалансованого) економічного, соціального та екологічного розвитку України можна згрупувати у три основні блоки, а саме: природно-ресурсний потенціал планети; соціально-економічний потенціал суспільства; культурно-історичний потенціал суспільства. Кожен із цих блоків має важливе значення, і досягнення сталого (збалансованого) розвитку нашої країни можливе лише за умови повноцінного використання їх усіх та за умови збереження їх потенціалу у загальнопланетарному масштабі.

На наш погляд, доцільно виділити ще одну категорію ресурсів, що мають місцем свого походження територію України, однак залишили її межі та зараз знаходяться за кордоном. Частина з цих ресурсів може бути повернута в Україну. Ми вважаємо, що дотепер зазначена категорія ресурсів не знайшла своєї належної оцінки й урахування як фактор, який пояснює багато з сучасних проблем розвитку нашої країни та може бути використаний для забезпечення потреб сталого (збалансованого) розвитку України. Водночас не слід і переоцінювати його можливе значення. У

складі зовнішніх ресурсів у блоці ПРП слід виділити такі важливі складові, як:

1. Рівновага природних процесів, рівновага процесів масоенергопереносу планетарного масштабу.

2. Стійкість біосфери, природних комплексів планети та її окремих регіонів.

3. Наявність основних життєво необхідних ресурсів існування природи та суспільства на планеті (основні компоненти атмосферного повітря, водні, температурні, ресурси сонячного світла, ресурси території, ресурси біорозмаїття і генетичного потенціалу живої природи, ресурси флори і фауни тощо).

4. Основні життєво необхідні ресурси, дефіцит яких відчувається в межах України (окремі компоненти атмосферного повітря, водні, лісові тощо).

5. Природні ресурси, необхідні для забезпечення економічного розвитку України (паливно-енергетичні, ресурси окремих видів корисних копалин, інших видів природної сировини, ресурсів розвитку легкої і харчової промисловості тощо).

6. Природні ресурси, необхідні для задоволення культурно-соціальних потреб і запитів населення України (окремі види ресурсів – сировини для спеціальних або ексклюзивних виробництв легкої і харчової промисловості, виробництва творів мистецтва тощо).

7. Природні ресурси, необхідні для задоволення рекреаційних і туристичних потреб населення України (природно-рекреаційні ресурси загальнопланетарного використання, на які існує попит в Україні).

Ресурси, віднесені до перших трьох груп, можна розглядати як обов'язкові умови розвитку не лише України, але й суспільства і природи планети загалом.

Ресурси наступних груп мають бути використані для безпосереднього забезпечення потреб сталого (збалансованого) економічного, соціального і екологічного розвитку власне України та її народу.

Географія можливих джерел забезпечення цих ресурсів має значною мірою визначати пріоритетні напрями зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної активності України.

Ресурси четвертої групи останнім часом поступово стають все більшою мірою предметом регулювання на рівні міжнародних угод, що визначають параметри їх спільного освоєння та використання. У майбутньому можна прогнозувати посилення ступеня нормативно-правової врегульованості доступу до них, що зумовлює необхідність посиленої уваги до відпрацювання міжнародних нормативно-правових актів, які б гарантували доступ України до користування ними.

Однією з принципових умов забезпечення країни природними ресурсами п'ятої групи є диверсифікація джерел їх постачання в країну як фактор забезпечення її національної безпеки та стабільності. До теперішнього часу в Україні на цьому шляху було зроблено дуже мало практичних кроків, в тому числі – й у сфері забезпечення диверсифікації джерел постачання в країну паливно-енергетичних ресурсів, необхідність чого була проголошена практично з перших днів незалежності України.

Ресурси шостої та сьомої групи нині використовуються населенням країн з розвинутою ринковою економікою, з високим рівнем виробництва в розрахунку на одного жителя. Хоча вони не належать до категорії критично необхідних, проте користування ними важливе з погляду задоволення соціальних і культурних потреб населення. Говорити про можливість їх масового доступу для населення України проблематично з двох основних причин: 1) невисокого рівня сучасного економічного розвитку країни; 2) недостатньо чітких перспектив його збільшення в найближчому майбутньому і виходу України за показниками економічного розвитку на рівень провідних країн, а також через загальну кількісну обмеженість та ексклюзивний характер цих видів ресурсів, ступінь якої в майбутньому буде тільки збільшуватися.

Загалом слід зазначити, що одна з проблем розвитку нашої держави зумовлена відсутністю ефективної системи забезпечення національних потреб у зовнішніх ресурсах розвитку, розроблених та реалізованих на державному рівні стратегій і планів щодо забезпечення виходу України й національних підприємств відповідних галузей до освоєння і використання джерел природних ресурсів, в яких існує високий ступінь необхідності, для задоволення потреб національної економіки та української

держави. Це ставить Україну до групи об'єктів світової геополітики, розвитку гео економічних процесів на планеті та затримує в часі можливі перспективи переходу країни до моделі сталого (збалансованого) розвитку.

Інший блок зовнішніх ресурсів сталого (збалансованого) розвитку України – ресурси, що формують соціально-економічний потенціал сучасного суспільства. До цього блоку входять декілька видів ресурсів або їх груп. Серед них можна зазначити накопичений виробничий, технічний потенціал, технологічний, науковий потенціал і досягнення суспільства, потенціал трудових ресурсів тощо.

Для забезпечення потреб економічного, соціального й екологічного розвитку Україна має вести активну роботу з залучення та використання капіталів іноземних інвесторів, регулюючи і спрямовуючи залучені іноземні інвестиції для потреб технологічного інноваційного оновлення національної економіки.

Наразі обсяг ВВП України становить усього 0,1% від світового, індекс виробництва ВВП у розрахунку на одиницю території в п'ять разів менший за середньосвітовий. Отже, залучення зовнішнього економічного потенціалу до країни є об'єктивною потребою.

Важливе значення має залучення до України зовнішнього інтелектуального потенціалу, використання наукових розробок, упровадження їх у практику.

У сучасних умовах для багатьох країн світу одним із принципових питань забезпечення сталого (збалансованого) розвитку стає розв'язання питань на внутрішньому ринку праці, зокрема вирішення таких завдань, як захист окремих сегментів цього ринку, запобігання процесам безробіття (що характерно, насамперед, для країн з високим рівнем приросту населення та значним надлишком пропозиції робочої сили на ринку праці) і оптимізація рівня зайнятості, забезпечення окремих сегментів ринку необхідною кількістю трудових ресурсів відповідної кваліфікації. Як правило, основні проблеми в останньому аспекті в країнах з розвинутою ринковою економікою виникають на двох полюсах рівня кваліфікації робочої сили:

1) у зв'язку з необхідністю забезпечити потреби країни у фахівцях найвищого рівня кваліфікації в найновіших галузях наукових досліджень, управління економікою та сучасного виробництва;

2) у зв'язку з необхідністю залучення некваліфікованих робітників на найменш престижні й низькооплачувані робочі місця.

Вищезазначеними процесами зумовлюються потужні потоки трудових ресурсів на міжнародному ринку праці, значні обсяги міжнародної міграції населення. Наразі й у перспективі забезпечення потреб економічного розвитку найбільш економічно розвинених країн світу вимагає постійного зовнішнього притоку робочої сили. Цей фактор впливає на можливості досягнення сталого (збалансованого) розвитку як у зазначених країнах, так і у світі загалом.

Забезпечення потреб сталого (збалансованого) розвитку України потребує і залучення культурно-історичного потенціалу, накопиченого людством, використання досвіду і досягнень, напрацьованих народами і цивілізаціями планети.

З огляду на вищевикладене, із третьої категорії ресурсів, що створені в Україні, але нині знаходяться за її межами, виділимо тільки капітали, вивезені з України, та трудові ресурси, які з різних причин опинилися за кордоном. Питання оцінювання ресурсів розвитку, що з тих чи інших причин залишили нашу країну, зокрема питання поділу пострадянської спадщини, потребує окремих поглиблених досліджень. Зазначимо лише, що за різними оцінками обсяг капіталів, переведених за кордон тільки за часи трансформаційних процесів, становить декілька десятків мільярдів доларів США.

Ураховуючи специфіку демографічних процесів в Україні, для неї може набути принципового значення організація оптимального режиму імміграційних та еміграційних процесів у рамках забезпечення потреб внутрішнього розвитку, захисту внутрішнього ринку праці й інтеграції до світової системи обміну трудовими ресурсами.

За межами України працює декілька мільйонів (за різними даними – до 7 млн осіб) трудових мігрантів. Значна частина з них

має високий освітній рівень, у тому числі – вищу освіту. Серед українців, які працюють за кордоном, окрему, відносно нечисленну, але помітну групу складають кадри висококваліфікованих спеціалістів та науковців. У пошуках заробітків Україну залишають потенційно найбільш потрібні їй кадри працівників. Зважаючи на нинішню ситуації на ринку праці країни, це є особливо несприятливим для національної економіки.

Підбиваючи підсумки аналізу ресурсів забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України, можна сформулювати висновок, що досягнення такого розвитку можливе за умови мобілізації і оптимального комплексного залучення всіх їх груп. Однією з причин низького рівня збалансованості сучасного розвитку держави є масштабний за обсягом і тривалий за часом відтік ресурсів розвитку за межі її території, низький коефіцієнт корисної дії поточного освоєння і використання ресурсів країни. За особливостями практичного здійснення процесу використання й обміну ресурсами розвитку окремі держави можуть поділятися на декілька груп залежно від того, який баланс окремих груп ресурсів забезпечує основу їх розвитку. Так, країни з розвинутою ринковою економікою, що за рахунок значного економічного потенціалу мають можливість активно освоювати природно-ресурсний потенціал інших країн і регіонів світу, є центрами світового використання і реалізації наукового потенціалу тощо. Окремі з країн, що мають потужний природно-ресурсний потенціал, можуть будувати свій економічний розвиток на основі його експлуатації та використання. Ступінь раціональності організації такого використання зумовлює загальний рівень збалансованості розвитку країн вказаної групи, що може бути і високим, і низьким.

#### **4.2 Основні завдання переходу України до сталого (збалансованого) розвитку**

Наразі передумови переходу України до моделі сталого (збалансованого) розвитку є несприятливими. Через дію багатьох факторів потенціал економічних, екологічних та соціальних ресурсів сталого (збалансованого) розвитку нашої країни зазнав

значних деструктивних змін. Результатом цього є ті невисокі позиції, які посідає Україна за значенням загального показника збалансованості розвитку серед інших країн світу, проблеми економічного й соціального розвитку країни, несприятлива екологічна ситуація, що склалася на території України. Однак, незважаючи на всю складність ситуації, в якій сьогодні перебуває наша країна, вона має значний потенціал ресурсів, мобілізація якого може забезпечити зміну ситуації на краще та стати основою для поступового переходу нашої країни до моделі сталого (збалансованого) розвитку.

Сформулюємо ключові завдання, які потрібно виконати для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку нашої країни та її регіонів:

1. У країні має бути розроблена і затверджена на державному рівні цілісна Стратегія сталого (збалансованого) розвитку України як органічна складова частина загальної стратегії переходу людства до сталого (збалансованого) розвитку. Зазначена стратегія має ґрунтуватися на результатах комплексного міждисциплінарного дослідження проблематики забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України як складової світової спільноти в контексті розв'язання проблем життєдіяльності суспільства в природі та збереження природної рівноваги і життя на нашій планеті.

2. Розробка теоретико-методичних засад стратегії сталого (збалансованого) розвитку України має здійснюватися з урахуванням суперечностей, що завели в глухий кут сучасний розвиток цивілізації та її відносини з природою, а саме: суперечності між суспільством і природою; суперечності та зіткнення національних інтересів окремих країн у сфері використання і розподілу ПРП планети; вплив на навколишнє природне середовище; суперечності у межах окремих країн (на регіональному рівні, в межах окремих соціальних груп) у сфері забезпечення життєво необхідними природними ресурсами та сприятливими умовами навколишнього природного середовища.

3. Стратегія забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України повинна ґрунтуватися на врахуванні світових розробок переходу до сталого (збалансованого) розвитку, принципів,



сформульованих у міжнародних документах з цього питання, та розроблених у країні власних теоретико-методичних напрацюваннях. Зокрема, треба забезпечити обов'язкове узгодження принципів, які мають бути закладені в основу стратегії сталого (збалансованого) розвитку України, з принципами сталого (збалансованого) розвитку, закріпленими в документах Ріо, Йоганнесбургу, а також принципами щодо забезпечення сталого (збалансованого) розвитку європейського континенту, розробленими й ухваленими Радою Європи.

4. Мету досягнення сталого (збалансованого) розвитку суспільства загалом можна визначити як досягнення базової рівноваги між потребами людини і можливостями природи, забезпечення збалансованого використання природних ресурсів планети, за якого забезпечення потреб життєдіяльності людини в природі не призводило б до несприятливих для існування життя на нашій планеті змін у процесах масоенергопереносу на глобальному та регіональних рівнях. З огляду на це слід підходити і до розробки стратегії забезпечення сталого (збалансованого) розвитку нашої країни.

5. Ступінь імовірності здійснення переходу України до моделі сталого (збалансованого) розвитку безпосередньо залежить від повноти реалізації сучасного потенціалу розвитку країни та його основних складових. Специфіка України полягає в тому, що внаслідок дії різних факторів вона не змогла в минулому і не може нині організувати процес ефективного використання й еквівалентного міжнародного обміну на міжнародній арені ресурсів розвитку, що й зумовило кризові явища у всіх сферах і ланках державного механізму, призвело до відставання економічного і соціального розвитку країни, спричинило загострення екологічної ситуації в межах її території. Тому в числі головних умов переходу країни до моделі збалансованого розвитку є оптимізація використання і мобілізація ресурсів, що є в розпорядженні країни, організація еквівалентного обміну ресурсами на міжнародному рівні, повернення та залучення для потреб власного розвитку ресурсів, які наразі знаходяться за межами України.

6. Одним із головних принципів, що має бути реалізований

при розробці й упровадженні стратегії переходу України до моделі сталого (збалансованого) розвитку, є принцип багаторівневості, тобто зазначена стратегія має розроблятися як єдина системи дій і заходів на усіх рівнях – від загальнодержавного до локального. Слід забезпечити збалансований підхід до планування стратегії розвитку країни загалом та її регіонів зокрема, оскільки досягнення сталого (збалансованого) розвитку країни можливе тільки за умови взаємопов'язаного й одночасного досягнення сталості (збалансованості) розвитку на загальнодержавному рівні, на рівні окремих регіонів та на локальному рівні.

7. Розпочати практичний перехід до сталого (збалансованого) розвитку Україна зможе за умови стабілізації загальної макроекономічної ситуації та досягнення достатнього рівня конкурентоспроможності національної економіки у світовому економічному просторі. Це твердження не слід розглядати як данину таким підходам до розвитку, які визначали домінуючу роль економіки та нехтували іншими його аспектами. Це, скоріше, є визнанням жорстких реалій сьогодення, за яких більш розвинута економіка починає ставати фактором, що надає країні переваг і в забезпеченні відносно сприятливішої екологічної ситуації в межах її території. (Про те, що зазначена ситуація є одним із факторів, що унеможливають перехід до реального сталого (збалансованого) розвитку суспільства на глобальному рівні, ми вже зазначали вище). Однак слід визнати, що саме економічні аспекти є сьогодні вирішальними для забезпечення переходу нашої країни до сталого (збалансованого) розвитку.

8. Вирішення попереднього завдання уможливорює вирішення наступного, що полягає у необхідності забезпечення докорінної структурної перебудови національної економіки, здійснення у ній принципових інноваційних та структурних (галузевих) змін. При розробці планів забезпечення зазначеної перебудови слід пам'ятати про всі складнощі, пов'язані з її реалізацією, зумовлені існуючою наразі глобальною конкуренцією на світових ринках товарів і послуг, яка робить надзвичайно важким завданням розвиток конкурентоспроможного на внутрішньому та зовнішньому ринках виробництва, особливо у найбільш сучасних та високотехнологічних його галузях. А відтак, в Україні мають

бути реально оцінені шанси розвитку нових високотехнологічних виробництв, визначено перелік пріоритетних вузьких або навіть, надвузьких напрямів спеціалізації виробництва, що доцільно розвивати випереджаючими темпами, сприяти їх розвитку всіма засобами, які є у розпорядженні держави та які не будуть суперечити нормам діючих міжнародних угод, країною-учасницею котрих є або збирається стати наша країна. Доцільно при цьому використати досвід, накопичений у інших країнах, зокрема у Франції, окремих країнах Південно-Східної Азії. Йдеться про необхідність забезпечення провідних конкурентних позицій країни на основі переходу від галузевої до внутрішньогалузевої спеціалізації виробництва на міжнародному рівні.

9. Внутрішньогалузева спеціалізація України потребує досягнення більш високого рівня її загальної інтеграції в світову економіку, налагодження виробничих коопераційних зв'язків українських підприємств з іноземними партнерами, їх спільної участі у виконанні міжнародних проектів. Як перспективні напрями, на які слід звернути особливу увагу, доцільно зазначити участь України в реалізації міжнародних авіаційних і космічних проектів.

10. Структурна перебудова національної економіки повинна базуватися на оптимізації використання існуючих у країні природно-ресурсного, соціально-економічного, культурно-історичного потенціалів, оптимізації напрямів і масштабів природокористування в межах країни загалом та в її окремих регіонах з метою розв'язання існуючих проблем взаємодії суспільства та природи в межах території країни. При виборі пріоритетних напрямів природокористування в окремих регіонах перевага повинна надаватися тим із них, що забезпечують найбільш збалансований результат використання ресурсів, який проявляється в оптимальному балансі досягнутих економічних і соціальних результатів при мінімально можливому рівні збитків, завданих природі. При цьому першочергового розвитку заслуговують найменш екологічно шкідливі нересурсоємні галузі, розвиток туризму, використання можливостей рекреаційного потенціалу країни, реалізація й отримання економічних дивідендів

від збереження та використання культурно-історичного потенціалу країни.

11. Серед основних напрямів досягнення сталого (збалансованого) розвитку України, що стосуються власне суспільно-географічних аспектів дослідження цієї проблеми, – вдосконалення територіальної організації суспільства та його взаємодії з природою в межах території країни. На основі досягнення сталого (збалансованого) й узгодженого розвитку окремих регіонів країни як просторових елементів єдиної системи просторового розвитку України потрібно усунути існуючі диспропорції в рівнях соціально-економічного розвитку території країни загалом, забезпечити її комплексний інтегральний розвиток.

12. Серед окремих галузевих напрямів використання природно-ресурсного потенціалу країни головні пріоритети мають бути віддані оптимізації сільськогосподарського освоєння земельних ресурсів держави, мінімізації негативних наслідків промислового освоєння її ПРП та аналогічних наслідків діяльності інших галузей економіки, прискореному розвитку природозберігаючих напрямів землекористування (рекреація, туризм тощо) у контексті забезпечення загального послаблення антропогенного впливу на її територію. Це дозволить поліпшити загальні еколого-економічні параметри народногосподарського комплексу України, наблизити ступінь його природоємності до рівня розвинених країн, забезпечити допустиме з позиції екологічної ємності території антропогенне навантаження на навколишнє середовище й оптимальні масштаби та напрями використання ПРП території як передумови переходу країни до сталого (збалансованого) розвитку.

13. Серед основних проблем розвитку регіонів України, які потрібно вирішити для забезпечення переходу країни до сталого (збалансованого) розвитку слід назвати:

– забезпечення узгодженого соціально-економічного розвитку регіонів, узгодженого міжрегіонального використання й обміну природними ресурсами країни, оптимізація територіальної організації суспільства та його взаємодії з природою в межах України;

- вирівнювання характеристик соціально-економічного розвитку регіонів, яке має здійснюватися на основі врахування природних, природно-ресурсних, історичних особливостей кожного з них;
- стабілізація та поліпшення екологічної ситуації в найбільш проблемних регіонах;
- забезпечення належного рівня екологічної безпеки в регіонах як основи її забезпечення в країні загалом;
- забезпечення рівної інвестиційної привабливості окремих регіонів, пріоритетне спрямування інвестицій в інноваційні проекти;
- надання регіонам більших повноважень у сфері планування і реалізації планів соціально-економічного розвитку при одночасному додержанні принципу узгодження розвитку регіонів як елементів реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни в цілому; реалізація цього завдання потребує вдосконалення багатьох аспектів взаємовідносин центру і регіонів, зокрема податкових, бюджетних тощо;
- розширення прав регіонів щодо здійснення самостійної зовнішньоекономічної діяльності;
- розвиток співробітництва прикордонних регіонів з регіонами країн-сусідів, реалізація спільних економічних, природоохоронних, соціальних проектів, вирішення решти проблем, які заважають розвитку прикордонних регіонів України та повномасштабній реалізації загальнонаціональних інтересів в їх межах;
- створення і забезпечення ефективної діяльності системи моніторингу процесів економічного, соціального та екологічного розвитку регіонів та країни в цілому.

На наш погляд, особливої уваги заслуговує питання щодо механізму реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку України. При його формуванні слід ураховувати особливості сучасної ситуації, в якій перебуває країна як частина світової спільноти, а відтак, як одна з країн-учасниць вирішення загального глобального завдання – переходу суспільства до сталого (збалансованого) розвитку. Вважаємо, що саме недостатнє врахування та ігнорування фактора залежності процесів розвитку

на рівні України у всіх його аспектах від розвитку цих самих процесів на глобальному рівні значною мірою зменшує ступінь імовірності їх реалізації.

Складність розробки та практичної реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку окремої країни зумовлена тим, що державні інститути, керівні установи в сучасних умовах мають обмежені можливості впливу на процеси, які зумовлюють хід економічного, соціального й екологічного розвитку в межах кожної з них. Ступінь цього впливу може змінюватися залежно від ступеня економічної могутності країни, її впливовості на політичній арені тощо, однак жодна країна світу в умовах глобалізації не є незалежною від впливу глобальних процесів планетарного рівня.

Оскільки в нинішньому стані Україна не належить до країн – економічних чи політичних лідерів, не має значних розмірів території (за світовими масштабами), надпотужного і збалансованого природно-ресурсного потенціалу, то ступінь її залежності від впливу зовнішніх чинників є дуже високим. Водночас цей фактор не знаходить належного врахування при розробці перспективних планів розвитку країни. Ще меншою мірою він ураховується при розробці стратегії і тактики їх практичного впровадження. Це зумовлює необхідність зміни підходів до їх розробки та політики реалізації. Вищезазначене є особливо актуальним для розробки концепції, стратегії та політики сталого (збалансованого) розвитку України.

В основу дії механізмів реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни, на наш погляд, повинен бути закладений принцип формування багаторівневої системи дій і заходів, кожен з рівнів якої має свою специфіку та спрямований на вирішення власного комплексу завдань.

Модель реалізації стратегії забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни повинна включати чотири взаємопов'язані блоки дій і заходів. Два з них належать до наддержавного рівня, а два – до внутрішньодержавного. На кожному з цих рівнів повинно діяти два блоки механізмів із забезпечення реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни. Один блок – адаптивного характеру, дія якого

має бути спрямована на мінімізацію негативних зовнішніх факторів, що діють на наддержавному та внутрішньодержавному рівні. Інший блок – активного, конструктивного характеру, спрямований на реалізацію заходів, що забезпечать створення нових ресурсів і умов забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни, посилення її конкурентних позицій на міжнародній арені, зростання економічного потенціалу, соціального розвитку, покращання екологічної ситуації в межах її території.

Чим сильнішою є країна в економічному, політичному, військовому відношенні, чим потужнішими на глобальній економічній арені є транснаціональні корпорації (далі – ТНК), що її репрезентують, чим більший потенціал природних ресурсів знаходиться в межах її території або, знаходячись поза її межами, доступний для освоєння та використання, тим активнішою може бути її політика щодо забезпечення кращих позицій для переходу до моделі сталого (збалансованого) розвитку. За прямо протилежних умов зазначена політика матиме як домінантні характеристики адаптивні форми забезпечення передумов сталого (збалансованого) розвитку.

У сучасних умовах жодна країна не може ігнорувати зовнішні фактори, відкидати їх дію та не реалізовувати систему заходів щодо адаптування до них. Водночас при розробці національних концепцій, стратегій, програм сталого (збалансованого) розвитку для значної кількості країн світу, в тому числі для України, характерна певна недооцінка перших трьох блоків механізмів його забезпечення, а перевага віддається насамперед розробці питань, пов'язаних з механізмом управління внутрішньодержавними процесами економічного, соціального й екологічного розвитку. Оскільки підхід до вирішення завдання не є комплексним, результатом є досить скромні реальні кроки на шляху до забезпечення сталого (збалансованого) розвитку. У зв'язку з цим потрібно приділити додаткову увагу розробці питань щодо реалізації трьох вищеназваних блоків.

Загалом же вважаємо за доцільне виділити як основні напрями забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України розробку питань її зовнішньоекономічної інтеграції та стратегії

регіонального розвитку, тобто тих основних факторів, що визначають можливості економічного, соціального й екологічного розвитку нашої країни.

*Питання для самоперевірки та обговорення*

1. Визначте основні внутрішні ресурси забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.
2. Доведіть, чому саме населення є одним із головних ресурсів забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.
3. Обґрунтуйте, чому територія є важливим ресурсом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.
4. Проаналізуйте особливості природно-ресурсного потенціалу України як чинника забезпечення її сталого (збалансованого) розвитку.
5. Проаналізуйте такі складові ПРП України з погляду їх ролі як чинників забезпечення сталого (збалансованого) розвитку країни:
  - потенціал водних ресурсів;
  - потенціал земельних ресурсів;
  - потенціал лісових ресурсів;
  - потенціал мінеральних ресурсів;
  - потенціал енергетичних ресурсів.
6. Визначте особливості географічного положення країни, які роблять його важливим ресурсом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України .
7. Проаналізуйте соціально-економічний потенціал як ресурс забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України
8. Дослідіть науково-технічний потенціал як ресурс забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України
9. Обґрунтуйте, чому культурно-історичний потенціал є важливим ресурсом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.
10. Дослідіть зовнішні ресурси забезпечення (збалансованого) розвитку України.
11. У чому полягають основні завдання забезпечення сталого (збалансованого) розвитку України.



## РОЗДІЛ 5

---

# ФОРМУВАННЯ МАЙБУТНЬОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ

### 5.1. Міжнародні угоди, до яких приєдналась Україна

Україна підписала документи Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік) та Всесвітнього саміту зі сталого (збалансованого) розвитку (Йоганнесбург, 2002 рік), документи Конференції ООН зі збалансованого розвитку (Ріо-де-Жанейро, 2012 рік). Україна схвалила Програму дій з подальшого впровадження Порядку денного на XXI століття, прийняту на дев'ятнадцятій спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (1997р) та Декларацію Тисячоліття ООН (Цілі Розвитку Тисячоліття), ухвалену Генеральною Асамблеєю ООН (2000 р.). Це є свідченням того, що Україна сприймає концепцію сталого (збалансованого) розвитку як основну парадигму розвитку людства у XXI столітті та підтверджує свою прихильність принципам сталого (збалансованого) розвитку.

На жаль, період, який пройшла Україна після конференції в Ріо-де-Жанейро (1992), збігся з важкими роками становлення нових державних інституцій та суспільно-політичних відносин, з докорінною трансформацією економіки України й тотальною економічною кризою. Це зумовило необхідність зосередити діяльність держави і суспільства на проблемах державотворення, формування системи національної безпеки, ліквідації ядерної зброї, пом'якшення наслідків катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції та здійснення системних реформ. Ситуація особливо загострилася у зв'язку з анексією Росією Криму та збройним конфліктом на Сході України).

Утвердження та практичне впровадження принципів сталого (збалансованого) розвитку відбувалося в Україні шляхом підготовки ряду законів і державних програм різного рівня, в яких законодавчо та практично було визначено пріоритети розвитку

України та її регіонів з акцентом на припинення деградації довкілля, збалансоване використання природних ресурсів і збереження природи<sup>102</sup>. Основні положення концепції сталого (збалансованого) розвитку опрацьовували наукові інститути, державні установи та громадські організації. Україна приєдналася до ряду міжнародних угод та інших документів, які безпосередньо або опосередковано пов'язані з вирішенням завдань переходу людства до сталого (збалансованого) розвитку.

Україна бере активну участь у міжнародному співробітництві з питань сталого (збалансованого) розвитку, охорони навколишнього середовища, протидії глобальній зміні клімату. Наша країна є членом Ради ООН з прав людини, Економічної і Соціальної Ради, бере участь у діяльності Європейської економічної комісії ООН, спрямованій на зміцнення регіонального співробітництва у сфері енергетики, транспорту, екології, а також співпрацює з Форумом ООН з лісів та Комісією зі сталого розвитку ООН<sup>103</sup>.

Парадигма сталого (збалансованого) розвитку реалізовувалася в Україні як шляхом імплементації у національну нормативно-правову базу положень Порядку денного на XXI сторіччя та рішень Всесвітніх самітів зі сталого (збалансованого) розвитку, так і шляхом приєднання до нових та виконання діючих міжнародних угод з цього питання.

Україна є стороною понад 40 глобальних і регіональних конвенцій та угод, які стосуються сталого (збалансованого) розвитку, хоча вони переважно природоохоронного напрямку. Так, за період 2002–2012 роки Україна приєдналася до низки міжнародних договорів, а саме:

– Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) (ратифіковано Законом № 2997-III від 17.01.2002 р.);

– Картахенський протокол про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття (Закон України № 152-IV від 12.09.2002 р.);

<sup>102</sup> Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо + 20. Лісовський С.А., Марушевський Г.Б., Павличенко П.Г., Руденко Л.Г., Тимочко Т.В.– К.: Центр екологічної освіти та інформації. 2012.-60 с.

<sup>103</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002 – 2012)/За ред. Руденко Л.Г. – К.:Академперіодика, 2014.-359 с.

- Роттердамська конвенція про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі (Закон № 169-IV від 26.09.2002 р.);
- Нагойський протокол регулювання доступу до генетичних ресурсів і спільного використання на справедливій та рівноправній основі одержання вигод від їх застосування до Конвенції про біологічне різноманіття, (підписаний Україною 29.10.2010 р.);
- Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (конвенцію ратифіковано Законом № 1672-IV від 07.04.2004 р.);
- Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, підписаної в м. Київ 22 травня 2003 р. (Протокол ратифіковано Законом № 1621-VI від 04.09.2009 р.);
- Протокол про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Протокол ратифіковано Законом № 5432-VI від 16.10.2012 р.);
- Європейська ландшафтна конвенція (конвенцію ратифіковано Законом №2831-IV від 07.09.2005 р.);
- Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі (конвенцію ратифіковано Законом № 949-V від 18.04.2007 р.);
- Угода про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану (приєднання згідно з Законом № 1067-IV від 09.07.2003 р.);
- Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів (Угоду ратифіковано Законом №62-IV від 04.07.2002 р.)<sup>104</sup>.

Вищезазначене свідчить, що Україна співробітничала з іншими членами світового співтовариства в сфері імплементації принципів сталого (збалансованого) розвитку. Великою мірою саме завдяки взятим на себе зобов'язанням, що містяться в міжнародних угодах, підписаних Україною, в нашій країні

<sup>104</sup> Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002 – 2012)/За ред. Руденко Л.Г. – К.:Академперіодика, 2014.-359 с.

здійснені певні практичні кроки на шляху впровадження принципів сталого (збалансованого) розвитку.

Однак, ці кроки є, скоріше, винятками, а не закономірностями. Загалом же стан справ щодо впровадження основної парадигми розвитку, що означена в Порядку денному на XXI століття в Україні залишає бажати кращого. До цього часу в Україні не забезпечено на практиці узгодження на державному рівні належної інтеграції економічної, екологічної та соціальної політики та відображення цього у відповідних нормативно-правових документах.

Упродовж років після Ріо на рівні окремих регіонів та міст були розроблені відповідні концепції чи стратегії сталого (збалансованого) розвитку. Аналогічно були розроблені концепції чи стратегії сталого (збалансованого) розвитку окремих секторів економіки чи видів економічної діяльності. Однак вони створювались як розрізнені документи, а не як ланки однієї системи узгоджених на локальному, регіональному та національному рівнях заходів з регулювання економічних, соціальних, екологічних та інших аспектів розвитку.

27 червня 2014 р. Україна підписала, а 16 вересня – ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Поміж іншого, зазначена Угода ставить перед Україною завдання щодо подальшого впровадження принципів сталого (збалансованого) розвитку, імплементацію нормативних положень законодавства ЄС у цій сфері. Насамперед це стосується природоохоронних та екологічних аспектів сталого (збалансованого) розвитку. Зокрема, в Угоді міститься положення про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища (Глава 6).

Так, стаття 360 проголошує: «Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в

інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері»<sup>105</sup>.

У Статті 361 сформульовано мету співробітництва у природоохоронній сфері: «Співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах:

- a) зміна клімату;
- b) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень;
- c) якість атмосферного повітря;
- d) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище;
- e) управління відходами та ресурсами;
- f) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі);
- g) промислове забруднення і промислові загрози;
- h) хімічні речовини;
- i) генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві;
- j) шумове забруднення;
- k) цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози;
- l) міське середовище;
- m) екологічні збори»<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, офіційний текст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344&](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&)

<sup>106</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, офіційний текст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344&](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&)

Також Угода містить зобов'язання нашої країни про адаптацію законодавства України до законодавства ЄС з питань навколишнього природного середовища. Згідно зі статтею 363, «Поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди»<sup>107</sup>. Усього Україна повинна впровадити в національне законодавство 26 Директив та 3 Регламенти ЄС. Зазначене має бути виконано у досить стислі терміни. Вже зараз можна говорити про традиційні тенденції до недотримання в часі взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Після проведення Конференції в Ріо-де-Жанейро у 1992 році інституційні рамки сталого (збалансованого) розвитку значно розширилися. Зараз діє понад 500 багатосторонніх природоохоронних угод, завдяки яким розширилася і сфера державного управління сталим (збалансованим) розвитком. Разом з тим, триває деградація природної ресурсної бази, змінюється клімат і залишається високим рівень бідності. Ці процеси ставлять під сумнів здатність наявної інституційної бази сприяти досягненню задекларованих цілей.

Істотною перешкодою для досягнення сталого (збалансованого) розвитку в Україні, як і в усьому світі, є відсутність узгодженого підходу, який би повністю інтегрував три складові сталого (збалансованого) розвитку. Навпаки, зросла кількість різних процесів, орієнтованих на кожен складову окремо. Тому є потреба в цілісному підході до сталого (збалансованого) розвитку, який дасть змогу інтегрувати економічний, соціальний та екологічний підходи.

Інтеграція трьох основних складових сталого (збалансованого) розвитку може бути реалізована насамперед за допомогою стратегічного планування на глобальному та національному рівнях. Основне завдання на глобальному рівні – визначення світовою спільнотою міжнародних цілей сталого (збалансованого) розвитку, на національному – визначення національних цілей сталого (збалансованого) розвитку на

<sup>107</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, офіційний текст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344&](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&)

національних форумах і прийняття їх у відповідних національних стратегіях. У такий спосіб кожна країна може обрати свою власну модель сталого (збалансованого) розвитку<sup>108</sup>.

## **5.2. Концепція, Стратегія та Національний план дій щодо переходу до сталого (збалансованого) розвитку**

У Програмі дій з подальшого впровадження Порядку денного на XXI століття, прийнятій на дев'ятнадцятій спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН (1997 р.), всі країни, які її ухвалили, в тому числі й Україна, взяли на себе зобов'язання розробити до 2002 року національні стратегії сталого (збалансованого) розвитку.

Національна стратегія сталого (збалансованого) розвитку є ключовою ланкою в системі законодавчих документів, що мають визначати шлях до сталого (збалансованого) розвитку кожної країни. Основою розробки стратегії є відповідна концепція переходу до сталого (збалансованого) розвитку, а сама стратегія як політичний документ лягає в основу національного плану дій як більш конкретного документа, в якому розписані конкретні завдання, виконавці, фінансові ресурси та їх джерела тощо для виконання мети і цілей руху до сталого (збалансованого) розвитку, сформульованих у концепції та конкретизованих у стратегії.

Як приклад такого узгодження нормативних актів у законодавстві України можна назвати Закон України «Про основи (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (2010 рік) та «Національний плані дій з охорони навколишнього середовища України на період з 2011 по 2015 рр.» (2011 рік).

В Україні було здійснено багато спроб розробки і затвердження Концепції сталого (збалансованого) розвитку країни. Зокрема, можна назвати Проект Концепції, підготовлений відповідно до розпорядження Президії НАН України № 355 від 02.06.2006 року Інститутом проблем природокористування та

<sup>108</sup> Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо+20. Лісовський С.А., Марушевський Г.Б., Павличенко П.Г., Руденко Л.Г., Тимочко Т.В. – К.: Центр екологічної освіти та інформації. 2012. – 60 с.

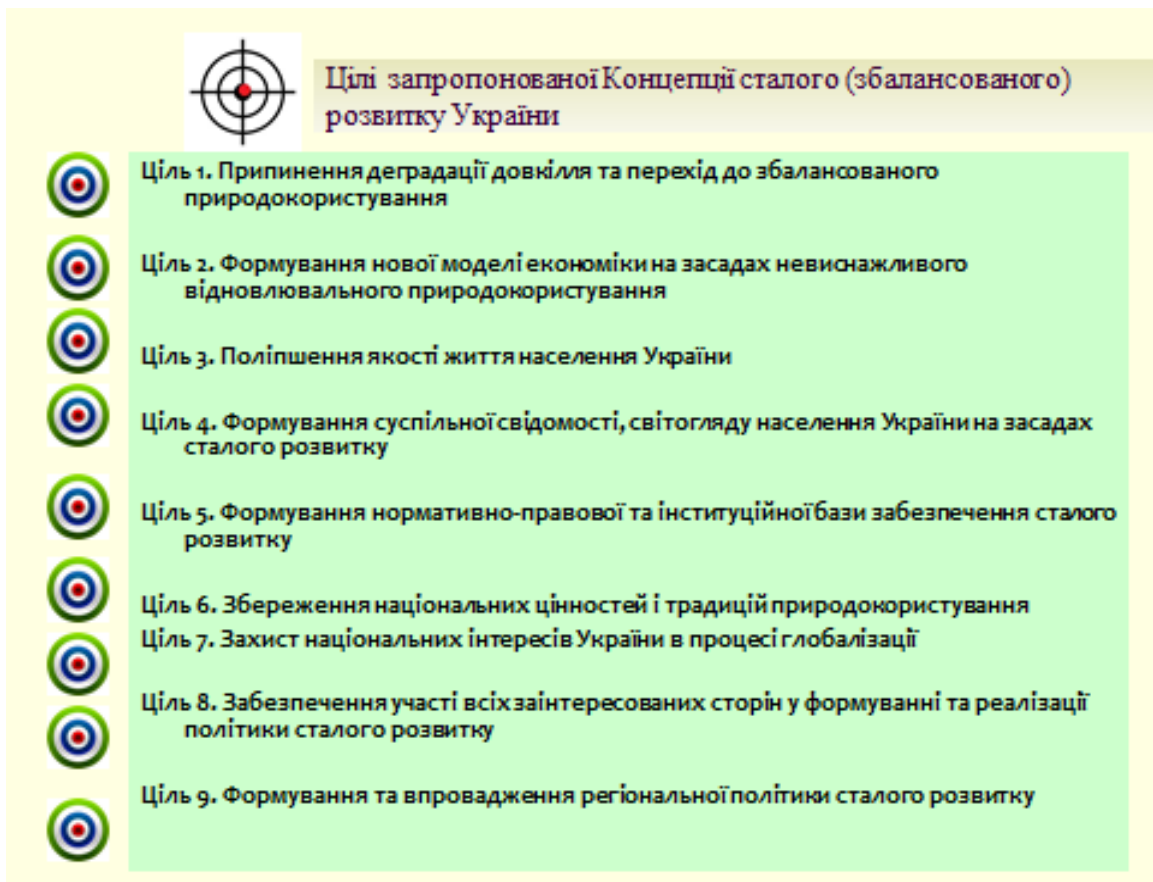
екології та Інститутом проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України. У доопрацюванні цього проекту Концепції взяли участь фахівці Інститутів географії, екології Карпат, Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України.

Зазначений проект Концепції було розглянуто та схвалено на засіданні робочої групи під головуванням академіка НАН України В. Кухаря 18 жовтня 2006 р. Потім його було розглянуто та схвалено 16 листопада на спільному засіданні Наукової ради НАН України з проблем навколишнього природного середовища і сталого розвитку та Національного комітету України з програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера». Однак затвердити Концепцію на державному рівні не вдалося. Наступна спроба була здійснена лише через 6 років.

У лютому 2012 році за ініціативи представників трьох інститутів НАН України – Інституту географії (м. Київ), Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень (м. Одеса) Інституту проблем природокористування та екології (м. Дніпропетровськ) було здійснено чергові зусилля щодо забезпечення прийняття в Україні Концепції сталого розвитку до саміту «Ріо+20). За участі представників цих інститутів, представників інших академічних наукових установ, вузівської науки, учасників громадських природоохоронних організацій, зокрема Всеукраїнської екологічної ліги, було підготовлено нову редакцію концепції, яка увібрала всі напрацювання, здійснені у попередніх варіантах концепцій, адаптовані відповідним чином до нових умов, до потреб сьогодення. Проект концепції пройшов обговорення і був схвалений на Міжнародному екологічному форумі «Довкілля для України» (24–26.04.2012 року), у ході його доопрацювання були враховані побажання і зауваження, що надійшли від окремих заінтересованих органів центральної виконавчої влади й експертів.

У проекті, зокрема, були визначені основні цілі (рис. 5.2.1), досягнення яких необхідне для переходу країни до сталого (збалансованого розвитку).





*Рис. 5.2.1.*

Супроводжуючим листом Президента НАН України Б. Патона № 9п/619-1 від 02.04.2012 р. доопрацьована концепція була направлена до Кабінету Міністрів України. Проект концепції відповідним дорученням був погоджений у Комітеті Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, в Міністерстві екології та природних ресурсів України, в Міністерстві молоді та спорту України, Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, Міністерстві закордонних справ України, Державній службі геології та надр України, Державному агентстві водних ресурсів України. На жаль, і до цього часу ця Концепція офіційно не визнана державою (рис. 5.2.2)

12 січня 2015 року Президент України Указом № 5/2015 затвердив документ під назвою «Стратегія сталого розвитку «Україна 2020». Однак цей документ потребує значного доопрацювання для того, щоб в ньому знайшли місце принципи і підходи, що визначають суть основної парадигми XXI століття.

Стратегія сталого (збалансованого) розвитку України має стати програмним документом, який поєднає на системній основі економічні, екологічні, соціальні та культурологічні аспекти розвитку нашої держави на довготривалу перспективу. Конкретні заходи щодо реалізації стратегії мають бути розроблені і затверджені у відповідному Національному плані дій.

Зазначена стратегія та заходи щодо її реалізації в Україні мають розглядатись як органічна складова частина загальної стратегії переходу людства до сталого (збалансованого) розвитку. Зокрема, потрібно забезпечити обов'язкове узгодження основних принципів стратегії сталого (збалансованого) розвитку України з відповідними принципами, закріпленими в документах Ріо-де-Жанейро, Йоганнесбургу, принципами забезпечення сталого (збалансованого) розвитку Європейського Континенту, розробленими й ухваленими Радою Європи. До основних цілей сталого (збалансованого) розвитку, сформульованих у зазначених документах, є забезпечення його суспільно-природної ефективності, а саме: економічного зростання, покращання умов життя нинішнього та прийдешніх поколінь, забезпечення балансу енергопотреб суспільства з енергоможливостями природи та збереження її соціально-економічних функцій. В основі лежить ідея збереження біосфери як середовища життя майбутніх поколінь через збалансованість соціально-економічного і екологічного розвитку та ренатуралізацію природи.

Основні цілі Стратегії сталого (збалансованого) розвитку України органічно впливають із цілей і завдань, сформульованих у Порядку денному на XXI століття, та принципів сталого



*Рис. 5.2.2. Стан упровадження в Україні Концепції сталого (збалансованого) розвитку*

(збалансованого) розвитку, що містяться у Декларації з навколишнього середовища і розвитку, ухваленій на Конференції Ріо-92. Зокрема йдеться про принцип 3, згідно з яким «Право на розвиток має бути реалізоване таким чином, щоб забезпечити справедливе задоволення потреб нинішнього і наступних поколінь в сферах розвитку та навколишнього середовища»<sup>109</sup>.

При цьому стратегічними цілями переходу України до сталого (збалансованого) розвитку є забезпечення високих стандартів рівня та якості життя громадян країни на довготривалу перспективу, створення можливостей для задоволення матеріальних і духовних потреб нинішнього й майбутніх поколінь громадян України, їх довготривалого, здорового та повноцінного життя у сприятливому для проживання навколишньому середовищі, дотримання належного рівня екологічної безпеки на території країни як стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави, біоти від несприятливого впливу навколишнього середовища, зумовленого природними (біотичними і абіотичними) та антропогенними факторами.

Здійснення цього вимагає досягнення належного рівня конкурентоспроможності держави та її інтеграції до світового співтовариства на засадах забезпечення національних інтересів в економічній, соціальній, екологічній, духовній та інших сферах, повної реалізації інтегрального потенціалу розвитку країни.

Створення можливостей для практичного переходу України до сталого (збалансованого) розвитку потребує усвідомлення усіма верствами суспільства необхідності здійснення такого переходу як практично безальтернативної умови забезпечення майбутнього країни, збереження її навколишнього природного середовища та сприятливих умов довготривалого розвитку соціуму. Особливо це усвідомлення потрібне на рівні тих, хто приймає і реалізує керівні рішення.

Реалізація принципів сталого (збалансованого) розвитку потребує: суттєвих трансформацій світоглядної, політичної, господарської, техніко-технологічної, комунікаційно-інформаційної, соціальної сфер; якнайшвидшого нагромадження

<sup>109</sup> Декларація Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию [Електронний ресурс]- Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455)

національного капіталу; примноження інтелектуального й інформаційного потенціалу; ренатуралізації природи; збереження національного багатства, духовної культури, зміцнення моральних підвалин і забезпечення адаптації населення до нових умов господарювання та життєдіяльності в цілому. Саме зазначені цілі мають бути реалізовані при переході України до сталого (збалансованого) розвитку.

Оптимізація взаємовідносин суспільства і природи на теренах України потребує консолідації українського суспільства, усвідомлення і громадянами, і керівництвом країни своєї єдності, чіткого визначення національних стратегічних інтересів країни та її громадян і реалізації політики щодо їх практичного забезпечення.

### **5.3. Механізми, етапи та очікувані результати імплементації програмних заходів переходу до сталого (збалансованого) розвитку**

Питання щодо механізмів реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку України заслуговує особливої уваги. Його слід розглядати виходячи, перш за все, з особливостей ситуації, в якій перебуває країна як частина світової спільноти. Саме недостатнє врахування й ігнорування фактора залежності процесів розвитку на рівні України у всіх їх аспектах від розвитку тих самих процесів на глобальному рівні значною мірою зменшує ступінь імовірності їх реалізації.

Серед закономірностей руху України до моделі сталого (збалансованого) розвитку зазначимо такі:

1. Зумовленість механізмів реалізації моделі сталого (збалансованого) розвитку посткризовим станом економіки України та необхідністю широкомасштабних структурно-технологічних трансформацій виробництва з метою подальшого переходу країни до постіндустріального розвитку.

2. Відмінні від розвинених країн світу шляхи перебудови суспільно-природного енергобалансу. Так, економічне зростання за умови розширення екологічного простору для людини та збереження природи вимагає не скорочення, а суттєвого

розширення виробництва в Україні на основі впровадження енергозберігаючих технологій, розвитку третинного і четвертинного секторів економіки, наукоємних галузей.

3. Необхідність у розширеному відтворенні всіх складових національного капіталу – людського, фінансового, природного, матеріального та ін., що вимагає державної підтримки вітчизняного виробництва, покращання добробуту населення на основі впровадження ефективної фінансово-кредитної та фіскально-регулюючої податкової політики.

4. Необхідність припинення процесів депопуляції та суттєвого поліпшення медико-екологічної ситуації з метою покращання генофонду населення та забезпечення його розширеного відтворення.

5. Відповідність розміщення об'єктів екологічної інфраструктури територіальній структурі виробництва.

6. Перехід до політики ренатуралізації природи замість її охорони.

Реалізація стратегічних цілей і концептуальних принципів, закладених у «ідею Ріо», вимагає ретельного наукового обґрунтування тактики та механізмів їх упровадження. Під механізмами забезпечення сталого (збалансованого) розвитку ми розуміємо систему методів, форм, інструментів і важелів забезпечення сталого (збалансованого) соціального, економічного, екологічного і духовного розвитку нашої держави.

Як зазначалось вище, Концепція сталого (збалансованого) розвитку базується в Україні на ідеї соціально-економічної та екологічної його збалансованості для гарантування сприятливих умов життя сучасного і майбутніх поколінь та спрямована на забезпечення національних інтересів України у складних процесах її входження у світову спільноту. Тому реалізація моделі сталого (збалансованого) розвитку в Україні вимагає залучення складної поліструктурованої системи правових, економічних та інших механізмів. У найбільш загальному вигляді можна визначити такі їх види:

I. Державно-регулюючі механізми, що об'єднують систему дій і заходів, спрямованих на узгодження суспільно-природних відносин для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку

України; ця система повинна реалізовуватися в усіх напрямках державної політики: податковому, бюджетному, фінансово-кредитному, правовому, інвестиційному, промислового, соціальному, зовнішньоекономічному, екологічному тощо.

II. Правові механізми, що втілюються у законодавчому забезпеченні трансформаційних та адаптаційних процесів економічного зростання країни на засадах ринкової економіки.

III. Фінансові механізми державного регулювання, спрямовані на: а) збалансованість міжбюджетних (вертикальних і горизонтальних) та внутрішньобюджетних (дохідно-витратних) відносин; б) спрямованість бюджетного забезпечення на підтримку вітчизняного виробника, реалізацію стратегічно-важливих вітчизняних соціальних і економічних програм; в) підсилення фіскально-регулюючих функцій податкової служби України з метою підвищення економічної активності населення; г) орієнтованість фінансово-кредитної політики на підтримку й активізацію підприємницької діяльності, аграрного сектору, забезпечення рівноваги кредитного попиту та кредитних пропозицій у країні; д) підвищення інвестиційної привабливості.

IV. Економіко-виробничі механізми, що об'єднують різні методи, форми, заходи щодо нарощування економічного потенціалу держави, підвищення суспільної продуктивності праці, розвитку інноваційного комплексу, забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції і послуг, структурно-технологічної перебудови господарства на основі техніко-технологічної реконструкції, впровадження сучасних енерго- і ресурсозберігаючих, маловідходних технологій, розвитку виробничої, інформаційно-комунікаційної, ринкової інфраструктури тощо.

V. Соціально-економічні механізми, спрямовані на: а) підвищення зайнятості населення, у першу чергу за рахунок створення нових робочих місць, зокрема в сільській місцевості; б) зменшення соціально-фінансового розшарування суспільства шляхом утвердження середнього класу та суттєвого збільшення його частки доходів; в) забезпечення відповідності обсягів оплати праці її ефективності; г) результативний захист доходів населення від інфляції; д) створення ефективної системи соціального

страхування, яке б забезпечувало відповідність трудовому внеску кожного працівника всіх видів страхових виплат, включаючи пенсії; е) фінансове забезпечення реального, адресного соціального захисту незахищених верств населення.

VI. Соціальні світоглядні, наукові й освітянські механізми переходу до сталого (збалансованого) розвитку, які б забезпечували: а) перебудову ідеології суспільно-природних відносин на основі визнання їх паритетності; б) розвиток фундаментальних і прикладних досліджень з проблем соціально-, економічно- й екологічно-збалансованого розвитку; в) підготовку відповідних спеціалістів усіх галузей знань із сучасним менталітетом та озброєних найновішими знаннями щодо досягнень науки і техніки; г) цивілізоване вирішення проблем співіснування в Україні всіх конфесій тощо.

VII. Екологічні механізми, що передбачають екологізацію виробництва з вирішенням широкого кола проблем, а саме:

- урахування світового досвіду запровадження екологічного нормування й оподаткування; це повинно сприяти розвитку екобезпечних підприємств, забезпеченню відтворення природного середовища, збереженню ландшафтного і біологічного різноманіття, якісного стану компонентів природи, що уможливиюватиме відтворення населення та покращання стану його здоров'я;

- здійснення територіально диференційованої структурної перебудови господарства з підвищенням ролі екобезпечних виробництв, третинної і четвертинної сфери, виробництва товарів широкого вжитку тощо;

- упровадження сучасних природоохоронних, тобто ресурсо-, енергозберігаючих і маловідходних технологій;

- удосконалення поточного ресурсозбереження шляхом залучення в господарський обіг нетрадиційних видів ресурсів, комплексного використання всіх сировинних ресурсів, спрямованого на більш повне освоєння всіх їх корисних компонентів, зниження забруднення навколишнього середовища і підвищення виходу продукції з однієї тонни сировини;

- пом'якшення негативних наслідків господарського природокористування шляхом ресурсовідновлення, рекультиватії

земель, використання природно-техногенних ресурсів (відходів виробництва), боротьби з несприятливими природно-техногенними процесами (ерозією, підтопленням, засоленням і т. д.);

- збереження біологічного розмаїття, відновлення родючості ґрунтів за рахунок упровадження комплексної меліорації і сучасних систем землеробства, використання сучасної сільськогосподарської техніки тощо;

- створення екологічного каркасу території, узгодженого з територіальною структурою господарства, розширення системи природоохоронних територій;

- розбудову розгалуженої екологічної інфраструктури, розміщення очисних споруд і природозахисних об'єктів, що максимально відповідає розміщенню екологічно шкідливих виробництв;

- забезпечення «екологічного» інвестування, особливо у регіонах екологічного лиха, для здійснення усіх перерахованих вище видів екологізації господарства.

В основу дії механізмів реалізації стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни повинен бути закладений принцип забезпечення багаторівневої системи дій і заходів, кожен з рівнів якої має свою специфіку та вирішує власні комплекси завдань.

Дія комплексу об'єктивних та суб'єктивних зовнішніх і внутрішніх чинників зумовили доволі несприятливі стартові позиції України щодо можливості переходу до сталого (збалансованого) розвитку. Отже, слід визнати, що цей процес має бути непростим і тривалим. Складні реалії сьогодення постійно ставлять перед державою нові виклики та створюють нові перешкоди на шляху до сталого (збалансованого) розвитку.

У таких умовах тривалість переходу та етапи цього процесу можуть бути визначені тільки в індикативному порядку, а термін їх виконання не може мати чітко окреслених часових меж. Водночас ми вважаємо за доцільне і потрібне виділити такі три етапи переходу країни до сталого (збалансованого) розвитку:

I – **компенсаційний** етап, вихід на докризові показники економічного та соціального розвитку.



Як відомо, наразі обсяг ВВП України становить трохи більше 70% від показників 90-го року минулого століття. Основним індикатором виходу на компенсаційний етап має стати досягнення докризового обсягу ВВП країни. При цьому структура самого ВВП та частки в ньому окремих секторів економіки та видів економічної діяльності мають бути зовсім іншими ніж ті, які мала країна більше двадцяти років тому. Потрібно забезпечувати інноваційне оновлення економіки та здійснювати в ній структурні зміни на зразок тих, які вже пройшли країни з розвинутою ринковою економікою. При цьому, однак, мають бути враховані негативний досвід зазначених країн і можливі наслідки надмірного зменшення сектору реального виробництва в національній економіці, специфіка та можливості розвитку економіки країни з огляду на особливості природно-ресурсного, людського та інших потенціалів її розвитку.

Ураховуючи загальну ситуацію та сучасний стан розвитку глобалізованої світової економіки, можна очікувати, що проходження зазначеного етапу потребуватиме не менше 10 років за найоптимістичнішим сценарієм розвитку.

**II – етап формування стартових позицій** (забезпечення стартових конкурентних позицій держави в світовій економіці, забезпечення мінімальних значень основних параметрів економічного та соціального розвитку, не нижчих за світові. У частині еколого-економічних та соціальних індикаторів потрібне досягнення відповідних значень, які матимуть місце у країнах Східної Європи, що входять до ЄС, під час перебігу зазначеного етапу).

За роки тривалої системної кризи, яку переживала Україна впродовж останніх двох десятиліть, світова економіка зробила значний крок вперед у своєму розвитку. На світовій геоекономічній карті з'явилися нові потужні країни, а країни, що були світовими лідерами в кінці 90-х років минулого століття, хоч і дещо уповільнили темпи розвитку, все ще залишаються лідерами світової економіки. Україна ж за цей період здійснила стрімке падіння.

На наш погляд, основним економічним індикатором виходу країни на етап стартових позицій має стати досягнення

середньосвітових показників виробництва валового національного продукту (далі – ВНП) на одну особу.

**Важливими економічними показниками мають стати:**

- досягнення середньосвітового показника виробництва продукції в розрахунку на одного зайнятого в економіці;
- досягнення середньосвітового рівня продуктивності праці в промисловості;
- досягнення середньосвітового рівня продуктивності праці в сільському господарстві.

**Важливими еколого-економічними індикаторами мають стати:**

- досягнення середньосвітового рівня енергоємності економіки;
- досягнення середньосвітового рівня водоемності економіки;
- досягнення середньосвітового рівня шкідливості економіки для атмосфери.

**Важливими соціальними індикаторами мають стати:**

- досягнення показників середньої очікуваної тривалості життя на рівні країн Східної Європи, що входять до ЄС;
- досягнення показників дитячої смертності на рівні країн Східної Європи, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на харчування у витратах домогосподарств на рівні країн Східної Європи, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на відпочинок та подорожі у витратах домогосподарств на рівні країн Східної Європи, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на відвідування закладів культури у витратах домогосподарств на рівні країн Східної Європи, що входять до ЄС.

Ураховуючи складність та важливість завдань, які потрібно вирішити на другому етапі, можна очікувати, що його проходження вимагатиме також не менше десяти років за найоптимістичнішим сценарієм розвитку.

**III – етап початку переходу до сталого (збалансованого) розвитку.**

Третій етап передбачає досягнення Україною рівнів основних економічних, еколого-економічних та соціальних параметрів, які матимуть у цей період країни ЄС в цілому.

На наш погляд, основним економічним індикатором виходу країни на етап стартових позицій має стати досягнення показників виробництва ВВП на одну особу населення на рівні середніх для країн ЄС.

**Важливими економічними показниками мають стати:**

- досягнення показника виробництва продукції в розрахунку на одного зайнятого в економіці на рівні середнього для країн ЄС;
- досягнення рівня продуктивності праці в промисловості на рівні середнього для країн ЄС;
- досягнення рівня продуктивності праці в сільському господарстві на рівні середнього для країн ЄС.

**Важливими еколого-економічними індикаторами мають стати:**

- досягнення рівня енергоємності економіки на рівні середнього для країн ЄС;
- досягнення рівня водоемності економіки на рівні середнього для країн ЄС;
- досягнення рівня шкідливості економіки для атмосфери на рівні середнього для країн ЄС.

**Важливими соціальними індикаторами мають стати:**

- досягнення показників середньої очікуваної тривалості життя на рівні середніх показників країн, що входять до ЄС;
- досягнення показників дитячої смертності на рівні середніх показників країн, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на харчування у витратах домогосподарств рівні середніх показників країн, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на відпочинок та подорожі у витратах домогосподарств на рівні середніх показників країн, що входять до ЄС;
- досягнення частки витрат на відвідування закладів культури у витратах домогосподарств рівні середніх показників країн, що входять до ЄС.

Ураховуючи складність та важливість завдань, які потрібно вирішити на другому етапі, можна очікувати, що його проходження вимагатиме також не менше двох десятирок років за оптимістичним сценарієм розвитку.

*Питання для самоконтролю та обговорення*

1. Проаналізуйте і виділіть найважливіші положення документів Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік)
2. Проаналізуйте і виділіть найважливіші положення документів Всесвітнього саміту зі сталого (збалансованого) розвитку (Йоганнесбург, 2002 рік),
3. Проаналізуйте і виділіть найважливіші положення документів Конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку (Ріо-де-Жанейро, 2012 рік)
4. Обґрунтуйте важливість Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат
5. Визначте, які основні вимоги в сфері сталого (збалансованого) розвитку містить Угода про асоціацію між Україною та ЄС.
6. Визначте, у чому полягає значення Концепції, Стратегії та Національного плану дій щодо переходу до сталого (збалансованого) розвитку.
7. Виділіть і проаналізуйте основні проблеми переходу України до моделі сталого (збалансованого) розвитку.
8. Обґрунтуйте, в чому полягають закономірності руху України до моделі сталого (збалансованого) розвитку.
9. Охарактеризуйте механізми забезпечення сталого (збалансованого) розвитку.
10. Визначте кількість та охарактеризуйте сутність кожного з етапів переходу України до сталого (збалансованого) розвитку.

## РОЗДІЛ 6

---

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ВПРОВАДЖЕННІ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО (ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

### 6.1. Напрями вдосконалення інституційної політики.

#### Зміна ролі та функцій центральних органів виконавчої влади

Характеризуючи зміни в розвинених країнах упродовж останніх двадцяти років, слід відмітити, що вони пов'язані з динамічним зростанням впливу місцевих і регіональних процесів на розвиток в цілому. Цей вплив трансформується також і в суто політичний процес децентралізації влади через підвищення ролі місцевих органів влади різних територіальних рівнів. В означених умовах формування політики сталого (збалансованого) розвитку «зверху-вниз» стає малоефективним, оскільки обмежує можливості використання місцевого потенціалу ендогенного розвитку. Тому відбувається постійний пошук нових моделей публічного управління, які передбачають як горизонтальну координацію діяльності центральних органів виконавчої влади (секторних політик), так і вертикальну – між центральними та місцевими органами (багаторівневе управління).

Подібна трансформація змінює роль центральних урядів: в умовах необхідності впливу на розвиток усіх регіонів, а не тільки слаборозвинутих, вони стають відповідальними за формування загальних правил, контролюючих та координуючих механізмів у здійсненні політики сталого (збалансованого) розвитку на усіх територіальних рівнях.

Серед нових функцій, які з'явилися у центральних урядах багатьох країн у новій моделі управління, з формування та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку доцільно відмітити такі:

- сприяння пошуку консенсусу і зв'язку між регіонами й секторами, включаючи визначення цілей, часових рамок та просторових меж;
- збирання й аналіз адекватних даних та інформації, формування баз даних щодо потреб і можливостей розвитку регіонів, посилення діалогу між центральними органами виконавчої влади;
- розвиток законодавчої, фінансової та адміністративної систем, які регулюють складні ієрархічні види координації;
- функція «арбітра» при вирішенні протиріч між різними сферами державної політики та регіонами, включаючи визначення політичної відповідальності за кінцеве рішення;
- пошук балансу інтересів і компетенції між сферами державної політики, регіонами й територіальними рівнями влади для надійного функціонування управлінської системи в цілому;
- оцінювання та моніторинг результатів державної політики з метою уникнення інформаційних розривів, покращання якості рішень, що приймаються її суб'єктами на всіх територіальних рівнях влади<sup>110</sup>.

Серед країн на національному рівні існує декілька моделей удосконалення координації політики щодо сталого (збалансованого) розвитку. Спектр інструментів варіює від створення органів, відповідальних за координацію діяльності центральних органів влади, до повноцінного міністерства з широкими повноваженнями та відповідальністю, що охоплює традиційно відокремлені сфери політики. Найбільш простий та загальний інструмент – це координація, здійснювана через комітети, комісії, сформовані з представників центральних органів влади. Ряд координуючих структур мають неформальний характер, інші більш структуровані. У деяких країнах з метою підвищення ефективності міжсекторальних механізмів координації створюються органи чи організації, які здійснюють планування сталого (збалансованого) розвитку і консультативну підтримку для міжгалузевого узгодження політик на конкретних територіях. Зокрема, у Норвегії підрозділ територіального розвитку міністерства місцевого управління та регіонального

<sup>110</sup> Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.

розвитку відповідає за координацію територіального виміру політик інших урядових підрозділів через міжміністерські групи.

У Франції агентство DІАСТ являє собою міжміністерський орган, безпосередньо підпорядкований офісу Прем'єр-міністра (який здійснює координацію національної територіальної політики та є відповідальним за контракти планування розвитку і взаємодію зі Структурними фондами ЄС). Агентство отримує інформацію від різних міністерств щодо їх регіональних пріоритетів та стратегічних цілей, визначених регіональними префектурами<sup>111</sup>.

Серед європейських країн, в яких створені міністерства регіонального розвитку, - Польща, Чехія, Болгарія, Хорватія, Норвегія, Сербія, Латвія, Словаччина, Румунія. Однією з основних цілей цих центральних органів виконавчої влади є координація в управлінні фінансовими ресурсами, призначеними країнам з Європейських структурних фондів. Діяльність цих міністерств допомагає посилити координацію між органами влади у сталому розвитку регіонів, рухатись у напрямі запровадження міжсекторальних підходів. Водночас існування додаткового міністерства зовсім не гарантує якісної узгодженості в політиці сталого (збалансованого) розвитку регіонів країни серед центральних та місцевих органів влади.

Як свідчить практика країн ОЕСР, найбільш ефективним шляхом вирішення конфліктних міжгалузевих проблем є покладення повноважень координації на центральному рівні формування та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку на керівництво держави чи уряду. Ключовим завданням міністерства, що відповідає за сталий (збалансований) розвиток, при цьому залишається попереднє узгодження позицій між центральними органами, а також тісна координація у здійсненні державної політики на регіональному та місцевому рівнях. У ряді країн діяльність спеціальних установ спрямовується безпосередньо керівниками міністерств. Так, Бюро національного і регіонального планування в Японії підпорядковане міністру земельних відносин, інфраструктури, транспорту і туризму, а в Нідерландах директорат просторової економічної політики – міністру економічних справ. Різні механізми посилення

<sup>111</sup> OECD Territorial Reviews: Poland – Paris, OECD Publications, 2008.– 252 p.

координації на національному рівні зводяться до створення координуючих комітетів (комісій) із представників центральних органів виконавчої влади, створення спеціального центрального органу влади (організації) з координуючими органами, запровадження стратегічного планування і програмування, а також перевірки галузевих політик на предмет негативного впливу на територіальний розвиток<sup>112</sup>.

Певний координуючий потенціал має запровадження так званої територіальної перевірки, у процесі якої аналізується політика різних органів влади щодо її негативних наслідків для різних типів територій. Цінність такої перевірки багаторазово зростає, коли вона впроваджується на стадії формування конкретної сфери політики. Подібні механізми щодо перевірки наслідків політики для сільських територій діють у Великій Британії, Канаді та Кореї. У Фінляндії міністр зайнятості та економіки уповноважений з'ясовувати вплив галузевих політик на сталий (збалансований) розвиток регіонів, а також регіональну складову у галузевих стратегіях, а десять ключових міністрів, відповідальних за впровадження різних галузевих сфер державної політики, формують регіональну складову у планах розвитку, що готуються підпорядкованими їм міністерствами<sup>113</sup>.

Формування й упровадження державних програм і стратегій сталого розвитку регіонів та просторового планування створює умови для координації центральних органів виконавчої влади й останнім часом все більше використовується різними країнами. Планування та програмування сталого (збалансованого) розвитку регіонів визначені як політичні інструменти для підвищення їх конкурентоспроможності. У багатьох країнах просторове планування від засад регулювання використання земельних ділянок переходить до довгострокового стратегічного документа, що зосереджується на координації різноманітних галузевих проблем та інтересів, а також інтересів і проблем органів влади різних рівнів, передбачаючи моніторинг і контроль за ефективністю його впровадження<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.

<sup>113</sup> Там же

<sup>114</sup> Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development – Paris, OECD Publishing, 2007. – 196 p



Показовим з погляду переходу розвинутих країн до планування сталого розвитку є публікація у 2012 р. у Великій Британії урядового документа «Основи політики національного планування». Цей документ цікавий тим, що в ньому викладені механізми подальшого впровадження системи стратегічного планування, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях, а це відображає прогресуючу тенденцію розвинених країн до застосування планових інструментів сталого (збалансованого) розвитку. Документом визначено, що планування має сприяти досягненню сталого (збалансованого) розвитку, пов'язаного з позитивними темпами зростання, і система планування допомагає це зробити. Сталий (збалансований) розвиток має бути орієнтиром постійного руху, повинна дотримуватися презумпція на користь сталого (збалансованого) розвитку<sup>115</sup>.

Основні положення нових рамок планування в країні полягають у:

- спрощенні керівництва національним плануванням, децентралізації прийняття рішень, розробці місцевих планів через консультації з місцевими органами влади та общинами, визначенні відповідних стимулів;

- презумпції корисності сталого (збалансованого) розвитку, що має бути погодженим із місцевими планами;

- збереженні усіх наявних захисних статусів (зеленого поясу та інших), збереженні у міських центрах обмежень для розвитку роздрібної торгівлі.

Разом з новими основами національного планування запропоновані заходи з реформування податків, спрямовані на локалізацію системи планування, а також стимулювання темпів зростання комерційного та житлового будівництва.

Узагальнюючи практику різних країн щодо механізмів горизонтальної координації діяльності центральних органів виконавчої влади, їх можна певним чином згрупувати, що відображено у табл. 6.1.1.

<sup>115</sup> National Planning Policy Framework / Department for Communities and Local Government. - March 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/2116950.pdf>.

Таблиця 6.1.1

**Механізми горизонтальної координації**

<b>Форма координації</b>	<b>Механізм координації, країна</b>
Міжміністерські комітети	Міністерський комітет регіональної політики (Данія, Туреччина), Координація спільних проблем покращання регіональної економіки (Німеччина), Міжміністерський комітет програм розвитку (Греція), Національний регіональна рада розвитку (Угорщина), Президентський комітет регіонального розвитку (Корея), Міжміністерська комісія сталого сільського розвитку, мікрорегіональних програм (Мексика), Субкомітет сільської та регіональної політики (Норвегія)
Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади	Департамент інфраструктури, транспорту, регіонального та місцевого розвитку (Австралія), Міністерство регіонального розвитку (Чехія, Російська Федерація, Польща), Субсекретаріат регіонального та адміністративного розвитку (Чилі), Міністерство зайнятості та економіки (Фінляндія), Міністерство екології, енергетики та сталого розвитку (Франція), Міністерство економічного розвитку (Італія), Міністерство будівництва та регіонального розвитку (Словаччина), Організація державного планування (Туреччина)
Стратегічне планування та програмування	Стратегія регіонального розвитку і політика просторового розвитку (Чехія), Національна просторова стратегія (Японія), Програма національної просторової політики (Португалія), Довгостроковий план регіонального розвитку (Корея)
Спеціальний підрозділ з координації	Національне і регіональне бюро з планування в міністерстві земельних ресурсів, інфраструктури і транспорту (Японія), Департамент з просторового розвитку міністерства сталого розвитку та інфраструктури, Вища рада з просторового планування (Люксембург), Директорат просторової економічної політики міністерства економічних справ.

Отже, діяльність урядів країн та інших центральних органів виконавчої влади при впровадженні політики сталого (збалансованого) розвитку спрямована насамперед на утворення мереж горизонтальної координації, які б підвищували ефективність реалізації стратегічних завдань, що формуються на загальнодержавному рівні.

## **6.2. Запровадження вертикальної координації: удосконалення багаторівневого управління**

Більш складним завданням є здійснення вертикальної координації, яка має узгодити державні та регіональні інтереси у політиці сталого (збалансованого) розвитку, а також налагодити механізм взаємодії усіх органів влади центрального, регіонального та місцевого рівнів. У зв'язку з цим, як правило, визначають декілька принципово нових підходів до організації політики сталого (збалансованого) розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Традиційна проблема полягала у вирішенні питання розподілу відповідальності за кожен вид публічної послуги, при цьому на місцевому чи центральному рівнях – у знаходженні балансу, з одного боку, між перевагами урахування місцевих потреб і здійснення більшого контролю з боку мешканців, а з іншого – економії на масштабі, яка виникає при централізації.

Здебільшого такий підхід до багаторівневого управління вже вміщує, за І. Гоптаревою, зерно майбутніх конфліктів, хоча б тому, що на кожному рівні виникає спроба концентрації якомога більших владних повноважень. Це цілком природний стан і його можна визначити як конкуренцію, яка притаманна будь-якій формі соціального управління<sup>116</sup>.

Слід звернути увагу на те, що останнім часом в розвинених країнах дискутується дещо інший підхід до проблеми пошуку найбільш оптимального розмежування повноважень між різними територіальними рівнями влади. За нової моделі організації багаторівневого управління замість визначення для кожної із них певної кількості послуг (відповідно до визначених повноважень), рівні влади визначають узгоджене коло завдань у наданні послуг усіх видів.

Зміщення акценту з розподілу відповідальності щодо видів послуг на розподіл завдань з їх надання може бути зрозумілим через концепцію субсидіарності, коли влада певного територіального рівня повинна здійснювати тільки ту діяльність, яка не може бути здійснена ефективно на більш низькому територіальному рівні. У

<sup>116</sup>Гоптарева И. Федерализм как политико-правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения // Credo-New, 1998. - №6.- С.18-26.

контексті політики, орієнтованої на територію, субсидіарність набуває дещо іншої інтерпретації, з віднесенням відповідальності не за сектори, а за завдання. Критерій субсидіарності у цьому випадку визначатиме розподіл завдань між різними територіальними рівнями влади з надання конкретних публічних послуг. Подібний підхід у розподілі відповідальності різних рівнів влади за виконання завдань з надання публічних послуг отримав назву «багаторівневе управління» і визначається як система, через яку відповідальність за організацію й упровадження розподіляється між рівними рівнями влади і спеціально створеними для цієї мети місцевими інституціями (приватні асоціації, спільні місцеві владні установи, співпраця вздовж національних кордонів, публічно-приватне партнерство тощо). За центральним рівнем влади визначаються завдання формувати основні цілі та встановлювати стандарти, а також «правила гри». Для нижчих рівнів влади визначається свобода у шляхах досягнення кінцевої мети, з огляду на особливості конкретної території<sup>117</sup>.

Водночас поширення політики сталого (збалансованого) розвитку на всі регіони супроводжується упровадженням нових координаційних підходів, які охоплюють широкий соціально-економічний контекст. Виклики, що супроводжують сталий (збалансований) розвиток, породжують проблеми, які виходять за рамки секторних та адміністративних кордонів. Загальний тренд децентралізації в багатьох європейських країнах підвищив значущість місцевої влади. Відповідно до цієї політичної концепції і практики, нижчий рівень влади повинен відповідати за планування й упровадження інтервенцій, зокрема за збирання інформації про проблеми населення, формування проектів і оцінку їх для фінансування, впровадження проектів та організацію процесу навчання. Вищий рівень повинен відповідати за визначення пріоритетів і загальні цілі, а також основи переговорів для нижчого рівня, відбір проектів та / або розподіл ресурсів між територіями і здійснення зв'язків між ними, підтримку інституційного забезпечення, моніторинг результатів, здійснення

<sup>117</sup> Sabel C.F. and Zeitlin J. «Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Government in the EU» // Blackwell Publishing: European Law Journal. - 2008 - V. 14 - No. 3. - P. 271-327.

за необхідності технічної підтримки й експертизи. Розподіл завдань повинен бути адаптований до специфіки територій.

Природа зовнішніх інвестиційних інтервенцій з вищого рівня влади і розподіл завдань між територіальними рівнями влади вимагає визначення зобов'язань кожного з них. Відносини між рівнями рівнями влади (багаторівневе управління) характеризуються через взаємозалежність, оскільки повністю розділити відповідальність політики та її результати серед цих рівнів неможливо: виконання завдань, подолання перешкод і досягнення цілей вимагає координації між суб'єктами влади<sup>118</sup>.

Функціональна комбінація потенційних можливостей національного, регіонального та місцевого рівнів влади передбачає для міжрівневого управління досягнення домовленостей, які визначають розподіл відповідальності, повноважень, навичок та ресурсів. Це може бути вертикальний (між різними рівнями влади) та горизонтальний (серед суб'єктів одного територіального рівня влади) взаємозв'язок, оскільки лінії комунікації і координації для певної цілі можуть перетинатися, включати численних суб'єктів як державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і приватного сектору, а також громадськості<sup>119</sup>.

Найбільш поширеними формами політичних рішень, що починають застосовуватися різними країнами в процесі багаторівневого управління, є такі:

– запровадження контрактів або угод (формалізованих домовленостей), які укладаються між центральною та регіональною владою щодо їх спільних зобов'язань з вирішення визначених спільно проблем сталого (збалансованого) розвитку регіонів із запровадженням механізму їх реалізації;

– делегування повноважень на субнаціональні рівні в контексті запровадження системи планування. У країнах з традиційно централізованими системами організації влади є суттєвим тиск щодо підпорядкування регіональних планів національним цілям або прийнятим рішенням. Японська система просторового планування вимагає, щоб регіональні просторові

<sup>118</sup> Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.

<sup>119</sup> Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. - Paris, OECD Publishing, 2009 – 198 p.

стратегії розвитку були тісно пов'язані з національною стратегією<sup>120</sup>. В Угорщині Національна концепція просторового розвитку визначає довгострокові цілі розвитку та керівні настанови для оцінки регіональних програм розвитку<sup>121</sup>;

– деконцентрація владних повноважень центрального рівня, яка набирає зазвичай форми регіональних агентств розвитку, що створюються центральним урядом. Такі агентства створені у Канаді, їх функції зосереджуються на координації різних сфер федеральної політики у відповідному регіоні, а також консультативних заходах та аналітичній роботі;

– створення спільних багаторівневих (центрально-регіональних) груп програмування розвитку територій. Ця модель вертикальної координації вважається найбільш прогресивною. В Нідерландах директорат з питань просторової економічної політики міністерства економічних справ реорганізований у спеціальну групу, що займається спільним з регіональними підрозділами цього міністерства програмуванням сталого (збалансованого) розвитку<sup>122</sup> [0].

Узагальнення найбільш поширених у країнах моделей вертикальної координації наведені у табл. 6.2.1.

Таблиця 6.2.1

### Механізми вертикальної координації

Форма координації	Механізм координації, країна
Контракти, угоди	Багато- та двосторонні угоди (Австрія), двосторонні федерально-провінційні угоди (Канада), планові угоди (Чилі), партнерські угоди (Данія), контракти держава – регіон (Франція), інституційні угоди і рамкові програмні угоди (Італія), децентралізовані угоди (Мексика), регіональні, територіальні контракти (Польща), спільні програмні угоди (Швейцарія)
Стратегічне планування	Просторова політика розвитку (Чехія), національна просторова стратегія та регіональні просторові

<sup>120</sup> OECD Territorial Reviews: Trans-Border Urban Co-Operation in the Pan Yellow Sea Region. - Paris, OECD Publishing, 2009 – 226 p.

<sup>121</sup> OECD Territorial Reviews: Hungary. - Paris, OECD Publishing, 2001. – 163 p.

<sup>122</sup> Ministry of Economic Affairs of Netherlands. Official website. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ez.nl/index.jsp?lang=nl](http://www.ez.nl/index.jsp?lang=nl).

	стратегії (Японія), національний територіальний план, регіональні територіальні плани (Корея), регіональні просторові плани (Португалія)
Деконцентрація владних повноважень	Регіональні агентства розвитку, регіональні федеральні ради (Канада, Чилі, Велика Британія), регіональні комітети координації управління з регіональними органами влади (Фінляндія), регіональні префекти з координаційними функціями (Франція), комісії з регіонального співробітництва та розвитку (Португалія)
Спільна участь у координаційних комітетах	Рада регіонального розвитку (Австралія), конференція з просторового розвитку (Австрія), координація спільних проблем для покращання регіональної економіки (Німеччина)

Сучасна тенденція стимулювання інновацій та конкурентоспроможності поступово зосереджується на підтримці міст, урбанізованих територій і центрах зростання (Фінляндія, Ірландія, Норвегія), а за основну мету політики визначають підтримку територіальної єдності через поліцентричний розвиток. З цією метою в ряді країн були здійснені заходи з укрупнення низових територіальних одиниць.

Так, у Данії структурні реформи 2007 р. мали на меті удосконалення управління на субнаціональному рівні через вимоги до муніципалітетів об'єднуватися або посилити кооперацію для досягнення ними концентрації населення. В результаті хвилі об'єднань муніципалітетів їх кількість була зменшена з 271 до 98. На регіональному рівні 16 колишніх округів були об'єднані у п'ять регіонів. Основною причиною такого рішення про укрупнення округів було підвищення ефективності надання медичних публічних послуг. Певним поштовхом до укрупнення невеликих за чисельністю територіальних общин стала економічна та фінансова криза 2008–2009 рр., яка спонукала до їх скорочення у Латвії уп'ятеро, а в Ісландії – до завершення процесу об'єднання нечисленних громад, який тривав з 1990 р. і призвів до зменшення їх кількості з 7200 до 76<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. - Paris, OECD Publishing, 2009 – 198 p.

У цілому, уряди багатьох країн розвинули ряд інструментів управління для трансформації адміністративних регіонів у функціональні – від м'яких і гнучких інструментів, таких як спільна платформа для дискусій, до агентств зі спеціальними координуючими повноваженнями у визначених сферах політики та створення нових адміністративних регіонів, яке у більшості випадків відбувається лише за згоди нижчих рівнів адміністративних одиниць.

В Іспанії, Швеції та Великій Британії був використаний метод зацікавлення територій так званою «асиметричною децентралізацією», що базується на різноманітних потребах, компетенціях і соціально-культурному контексті розвитку регіонів. Існує два типи асиметричного підходу до перерозподілу повноважень та відповідальності: один будується на політичній платформі та викликаний дифузією етнічної чи регіональної напруженості (у випадку з Іспанією та Великою Британією), інший – на основі існуючої необхідності підвищення ефективності функціонування системи управління розвитком через надання місцевим та регіональним органам влади можливості застосовувати більший обсяг додатково наданих їм повноважень (у Фінляндії та Швеції). Типова модель, яка не передбачає економічних повноважень, може бути впроваджена на основі двостороннього контракту (чи угоди), згідно з яким муніципалітети, що досягають певних стандартів (розміру бюджету, інституційного розвитку), можуть бути наділені більшою автономією у вирішенні проблем розвитку, ніж інші<sup>124</sup>.

### **6.3. Розриви, що виникають в управлінні сталим (збалансованим) розвитком**

Найбільш суттєвим викликом для багаторівневого управління дослідники вважають наявність так званих прогалів, або «розривів», які виникають при взаємодії різних рівнів органів влади<sup>125</sup> [0]:

<sup>124</sup> Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.

<sup>125</sup> Charbit C. and Michalun M., «Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government» - OECD Working Papers on Public Governance, Paris, OECD Publishing, 2009 - N.14. – 188 p.



- інформаційні розриви характеризуються інформаційною асиметрією між різними територіальними рівнями органів влади при формуванні та реалізації державної політики;
- розриви у спроможності, зумовлені недостатністю людського капіталу, знань та навичок, інфраструктурних ресурсів для виконання завдань безвідносно до рівня влади. Усі ці розриви тою чи іншою мірою долаються за наявності політичної волі та прийняття відповідних колегіальних рішень усіх суб'єктів, задіяних у процесі багаторівневого управління;
- фіскальні розриви, що виникають через різницю між наявними регіональними, місцевими ресурсами та витратами, які необхідно здійснити на регіональному рівні з місцевих бюджетів;
- адміністративні розриви спричинені адміністративними межами, які не збігаються з межами функціонального регіону;
- політичні розриви, що є результатом суто вертикального підходу до управління галуззю центральним органом.

У загальному вигляді аналіз наслідків розривів та заходів щодо їх зменшення, які застосовуються в розвинених країнах, наведені у табл. 6.3.1.

Таблиця 6.3.1

**Координація між рівнями влади: виклики/розриви  
у багаторівневому управлінні**

Тип викликів/ розривів	Координація виклики/розриви
Фіскальні	Нестабільна або неефективна система доходів, неефективне впровадження відповідальності на субнаціональному рівні щодо розподілу повноважень – необхідність розподільчого фінансового механізму
Адміністративні	Адміністративний масштаб для інвестицій не відповідає функціональній значущості (муніципальна фрагментація) – необхідність застосування інструментів для досягнення «ефективного розміру» (координаційні інструменти для субнаціонального рівня); об'єднання
Політичні	Виключно вертикальні підходи секторної політики

	без урахування територіальних наслідків – необхідність створення механізмів багатоаспектного / системного підходу,
Інформаційні	Асиметричність інформаційного забезпечення (якість, кількість, вид) між різними керівниками – необхідність інструментів доступу та розповсюдження інформації
Цільові	Протиріччя між керівництвом різних рівнів влади, що створюють перешкоди для реалізації узгоджених цілей – застосування інструментів наскрізної підтримки визначених цілей
Спроможність	Брак людських, інфраструктурних ресурсів, знань для виконання завдань – необхідність упровадження інструментів зі створення спроможності реалізації завдань
Відповідальність	Проблеми забезпечення транспарентності виконання завдань на різних рівнях управління – необхідність забезпечення інституційної якості; – досягнення прозорості у виконанні; – необхідність упровадження механізмів залучення населення (громадський контроль)

Зміни, що відбуваються в організаційних моделях формування та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку на регіональному та місцевому рівнях є цінними для вдосконалення регіональної політики в Україні, адже дозволяють здійснювати її в умовах триваючих дискусій щодо реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

#### *Питання для самоперевірки та обговорення*

1. Проаналізуйте тенденції зміни ролі та функції центральних органів виконавчої влади у запровадженні політики сталого (збалансованого) розвитку однієї з країн ОЕСР (на вибір).
2. Розкрийте дію механізму горизонтальної координації діяльності центральних урядів, пов'язаної зі сталим (збалансованим) розвитком однієї з країн (на вибір).

3. Обґрунтуйте необхідність запровадження вертикальної координації у публічному управлінні при формуванні та реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку.
4. Поясніть на прикладі однієї з країн запровадження принципу субсидіарності при виконанні завдань сталого (збалансованого) розвитку.
5. Розкрийте сутність запровадження багаторівневого управління сталим (збалансованим) розвитком.
6. На основі аналізу публічного управління однієї з країн (на вибір) продемонструйте запровадження механізмів вертикальної координації.
7. Проаналізуйте існуючі розриви у багаторівневому управлінні розвитком в Україні та адекватність заходів з їх подолання.

**РОЗДІЛ 7**

---

**ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ  
ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ  
ПОЛІТИКИ СТАЛОГО  
(ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ****7.1. Загальні вимоги щодо формулювання рішень  
у публічному управлінні*****7.1.1. Обмеження проблеми***

Перед формулюванням рішення існуюча проблема розвитку підлягає детальному дослідженню, вона має бути однозначно і чітко визначена. Це стосується насамперед суспільних явищ, які характеризуються тим, що охоплюють надзвичайно широкий спектр відносин. Звідси вирішального значення набуває обмеження проблеми. Процес уточнення й обмеження проблеми тісно пов'язаний з визначенням альтернативних варіантів можливого розгляду і формулювання рішення. Детальний аналіз проблеми зменшує ризик неврахування існуючих альтернатив. Важливо не тільки окреслити альтернативи дій, але й визначити, що повинно бути зроблено в поточний період, а що можна перенести на майбутнє. Динамічна стратегія дій повинна бути адаптивною і розвиватися як поступовий, залежний від часу процес «розгортання» невизначеностей.

Конкретизація проблем є важливою для формалізації визначення цілей. Якщо аналіз проблеми виявляє негативні сторони існуючого стану, то аналіз цілей визначає позитивні аспекти бажаної майбутньої ситуації. На практиці нерідко в публічній політиці та в управлінні формулюються загальні цілі, які мають широкий всеохоплюючий контекст: «підвищити добробут населення», «подолати корупцію», «поліпшити інвестиційний клімат в країні» і т. ін. Такі формулювання мало що дають для вирішення відповідних проблем, коли мова йде про вибір серед альтернативних програм дій. Вони виявляються лише

відправною точкою для конкретизації цілей, сформульованих у більш операційних термінах. Кожна подібна «широка» ціль уточнюється більш конкретними підцілями, або цілями нижчого рівня. У свою чергу, кожна підціль може бути деталізована на цілі ще нижчого рівня.

### **7.1.2. Визначення цілей**

Визначені цілі можуть суперечити одна одній у тому сенсі, що одна ціль може бути досягнута тільки за рахунок іншої (скорочення витрат і підвищення якості обслуговування). В окремих випадках можна одночасно наблизитися до досягнення обох цілей, тобто може існувати краща стратегія щодо усіх цілей. Водночас у певний момент виникає ситуація, коли подальше наближення до однієї з цілей може відбуватися лише за рахунок іншої. У загальному випадку цілі вказують напрям, у якому потрібно рухатися задля досягнення бажаного результату.

Водночас цілі значно відрізняються за ступенем їх глобальності та конкретності, вони можуть не узгоджуватися між собою. У такому випадку будують ієрархію цілей, застосовуючи конкретизацію та виділення логічного зв'язку між ними за методом «засіб – отримувані результати»<sup>126</sup>. Конкретизація означає розкладання цілі на підцілі нижчого рівня, що сприяє роз'ясненню змісту більш загальної цілі. При цьому такі підцілі розглядаються як засоби досягнення цілі вищого рівня. Таким чином, відштовхуючись від чітких цілей нижчих рівнів і розглядаючи їх як засоби досягнення цілей вищого рівня, можна побудувати висхідну ієрархію цілей і навпаки, через конкретизацію загальних цілей шляхом формулювання точніших цілей будується низхідна ієрархія цілей. Важливо, щоб усі аспекти цілі більш високого рівня були враховані в одній з підцілей. З метою запобігання збільшенню ієрархічності цілей як по горизонталі, так і по вертикалі аналізується важливість кожного рівня ієрархії (проведення тесту на важливість), у ході якого

<sup>126</sup> Manheim, M.L. and F. Hall. Abstract representation of goals: a method for making decisions in complex problems. // In Transportation: A Service Proceeding of the Sesquicentennial Forum, New York Academy of Sciences –American Society of Mechanical Engineers. 1967.

визначається, чи зміниться напрям пошуку найкращої альтернативи, якщо та чи інша ціль врахована не буде<sup>127</sup>.

### **7.1.3. Критерії досягнення цілей**

Для кожної з цілей потрібний критерій, що показує ступінь, з якою альтернативні шляхи вирішення проблеми відповідають досягненню цілі. У кожному випадку критерій являє собою певну вимірну шкалу, що відображає ступінь наближення до цілі. Для того, щоб застосовувати критерій, він повинен бути всебічним і вимірюваним. Критерій є всебічним, якщо, знаючи його значення в певній ситуації, можна чітко зрозуміти, чи досягається визначена ціль. Критерій є вимірюваним, якщо він є придатним для отримання його можливих значень для кожної альтернативи, а також для його кількісного вимірювання при визначенні ступеня досягнення бажаного результату. Окрім того, у проблемі, що пов'язана з прийняттям рішення, важливо, аби набір критеріїв був:

- повним – охоплював усі важливі аспекти проблеми;
- дієвим – міг бути використаний в аналізі з метою спрощення процесу оцінювання;
- не надлишковим – не дублювати урахування різних аспектів наслідків;
- мінімальним – щоб розмірність проблеми залишалася мінімальною<sup>128</sup>.

Набір критеріїв є повним, якщо він здатний продемонструвати ступінь досягнення загальної цілі. Ця умова буде виконана, якщо цілі нижчого рівня ієрархії включатимуть усі аспекти вирішення проблеми і якщо окремим критеріям, пов'язаним з кожною з цілей нижчого рівня, будуть властиві риси всебічності.

Набір критеріїв повинен бути дієвим. Це пов'язано з великою кількістю різноманітних факторів, які тою чи іншою мірою залежать від використання аналізу. Оскільки завдання аналізу – обрати кращий шлях вирішення проблеми, то критерії повинні

<sup>127</sup> Ellis, H.M. The application of decision analysis to the problem of choosing an air pollution control program for New York City. Unpublished doctoral dissertation, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Cambridge, Mass. 1970.

<sup>128</sup> Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения: Пер. с англ. / Под ред. И.Ф.Шахнова. – М.: Радио и связь, 1981.

слугувати цій цілі. Критерії мають бути зрозумілими не тільки для розробника рішення (управлінського органу), але й для інших органів публічної влади, а також тих, чий інтереси зачіпатимуться у процесі виконання рішення.

Формальний аналіз потребує кількісного визначення наслідків рішення, що приймається в умовах невизначеності. Чим менше критеріїв, за якими оцінюється досягнення цілей, тим менше залежність рішення, що приймається, від умов невизначеності.

Кінцевий набір критеріїв має уникати надмірності для того, щоб не дублювати врахування одних і тих самих аспектів можливих наслідків. Подібне дублювання може мати місце, коли критерії, що вираються, пов'язані як із засобами досягнення цілей, так і з отриманим результатом виконання рішення.

Набір критеріїв слід мінімізувати, оскільки їх велике число утруднює кількісну об'єктивну оцінку досягнення загальної мети.

Нерідко виникає проблема неможливості встановлення відповідних критеріїв щодо цілей нижнього рівня. У цих випадках користуються критеріями-замісниками<sup>129</sup>. Критерій-замісник – це такий критерій, який лише опосередковано характеризує ступінь досягнення пов'язаної з ним цілі, але не є засобом безпосереднього вимірювання для неї. Зокрема, в проблемі визначення критерію досягнення цілей службами екстреної допомоги застосовують критерій-замісник «час реагування». Для швидкої допомоги цей критерій визначається як час, що пройшов між отриманням виклику швидкої та прибуттям машини до хворого. «Час доставки» – інтервал між отриманням виклику і прибуттям хворого до лікарні – є іншим критерієм-замісником, що використовується при дослідженні ефективності роботи швидкої допомоги. Як короткий час реагування, так і швидка доставка хворого сприяють досягненню загальної цілі швидкої допомоги, а отже, можуть використовуватись за критерії, що відображають ступінь досягнення зазначеної цілі<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения: Пер. с англ. / Под ред. И.Ф.Шахнова. – М.: Радио и связь, 1981.

<sup>130</sup> Stevenson, K.A. Emergency ambulance transportation. In analysis of public systems // A.W. Drake, R.L Keeney and P.M. Morse, eds. – Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1972.

## **7.2. Основні моделі, що використовуються при виборі управлінських рішень**

### **7.2.1. Класична модель на основі аналізу витрати-вигоди**

Серед багатьох моделей, що використовуються при прийнятті рішень в публічному управлінні, найбільш поширеною на практиці, особливо при підготовці регуляторних рішень, є модель аналізу витрати-вигоди (далі – АВВ). Вона належить до типу раціональних моделей. Існує багато концептуальних визначень АВВ: як процедури виміру вигід і витрат для індивідів з використанням грошової оцінки<sup>131</sup>; як методу оцінки відносної бажаності конкуруючих альтернатив, де бажаність вимірюється економічною ціною для суспільства в цілому<sup>132</sup>; як метод оцінки політики (проекту), за яким намагаються кількісно визначити цінність усіх наслідків політики для усіх членів суспільства<sup>133</sup>.

Якщо вигоди зазвичай асоціюють з тими певними діями, що здійснюють органи влади, то аналіз актів законодавства передбачає оцінку витрат. Розуміння того, які вигоди та витрати виникають через прийняття певного регуляторного акта важливо ще й тому, що вони дають змогу оцінити його позитивний чи негативний вплив (так звані «розподільчі впливи»).

У цілому рішення, що обирається у процесі АВВ, вважається менш витратним і, відповідно, потенційно більш результативним з погляду витрат, якщо сума усіх витрат, які виникають протягом життєвого циклу рішення (його розробки, прийняття, імплементації та дії, кінцевого оцінювання результатів реалізації) менша за альтернативні.

В АВВ здійснюється кількісне вимірювання вигід і витрат у грошових одиницях для можливості коректного порівняння різних альтернатив прийняття рішення. У процесі аналізу дотримуються

<sup>131</sup> Pearce, D.W. Cost-benefit analysis. // London: MacMillan Education, Ltd., 1983.

<sup>132</sup> Sinden, J.A., Thampapillai, D.J. Introduction to benefit-cost analysis. // Longman Australia, Pty Ltd., 1995.

<sup>133</sup> Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., Weimer, D.L. Cost-benefit analysis: concept and practice. 2006. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.



певної послідовності виконання стандартних етапів його проведення<sup>134</sup>:

- формулювання завдання та цілі в умовах діючих обмежень;
- визначення варіантів здійснення аналізу для подальшого їх коректного порівняння;
- аналіз ефектів прирощення та збирання даних щодо витрат та вигід. Складання базової таблиці з урахуванням витрат і вигід у різні проміжки часу;
- приведення витрат і вигід у часі до стандартних одиниць з метою їх коректного порівняння;
- обрахування моделі з одними величинами вигід і витрат з метою розрахунку чистої поточної вартості;
- здійснення аналізу чутливості з метою виявлення найбільшого впливу змінних на чисту поточну вартість. Пошук варіантів обмеження невизначеності щодо величин цих змінних;
- аналіз ризику з урахуванням діапазонів та ймовірностей величин витрат та вигід, обрахування очікуваної чистої поточної вартості з застосуванням стандартних правил прийняття рішення;
- визначення варіанта, який дасть бажаний результат розподілу доходів за прийнятими критеріями.

При виконанні АВВ важливо послідовно дотримуватися певної позиції щодо вигід та витрат. Від неї залежить, що буде віднесено до здійснених витрат, а що – до очікуваних вигід реалізації програми (проекту). Зокрема, додаткові надходження податків для органів влади вважаються вигодами, водночас для фізичної особи чи бізнесу вони вважатимуться витратами.

Аналіз рішень щодо доцільності здійснення програми (проекту) в АВВ моделюють однаковою стандартним способом, застосовуючи як загальну схему такі основні компоненти:

- 1) таблиця параметрів – перелік змінних, які необхідні для обрахунку витрат і вигід. У цій таблиці вміщують найбільш значущі змінні, які з часом впливатимуть на витрати і вигоди в процесі реалізації програми (проекту). При зміні величини конкретного параметра (зростання / зменшення чисельності

---

<sup>134</sup> Аналіз вигід і витрат. Практичний посібник / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. Наук. ред. О. Кілієвич. К. – Основи, 1999. — 175с.

населення або конкретної категорії населення, зростання цін на товари та послуги, застосовувана дисконтна ставка тощо) змінюються умови щодо ступеня його впливу на чисту поточну вартість;

2) таблиця ефектів прирощення, в якій кожний заходу, який передбачений у програмі (проекті) в певний часовий період та супроводжується відповідними витратами, співвіднесено з певними наслідками (результатами) – вигодами, які також обраховані у грошовому вимірі. Зокрема, при будівництві об'їзної дороги навколо міста (витрати) обраховують ефекти приросту через поліпшення транспортної, екологічної, безпекової ситуації (вигоди) у ньому. У цьому процесі важливим є знання і досвід в оцінці потенційних наслідків реалізації заходів програми (проекту);

3) таблиця витрат і вигід у часі, в якій акумулюються усі витрати та вигоди у кожний проміжок часу в межах певного інвестиційного горизонту з приведенням їх грошового вираження до приведеної вартості з метою коректного порівняння сумарних показників за результатами реалізації програми;

4) таблиця інвестиційних результатів, в якій обраховується чиста поточна вартість програми (проекту). Якщо усі затрати, передбачені програмою, фіксовані, то результатами обрахунку кожен раз буде одна й та сама чиста поточна вартість. Якщо величини параметрів варіюють відповідно до певних припущень (ймовірностей), то розрахунки чистої поточної вартості також змінюватимуться. У такому випадку результатом кожного обрахунку стане перелік (діапазон) можливих значень чистої поточної вартості, і цей перелік має бути статистично проаналізований для визначення найбільш вірогідного значення чистої поточної вартості програми. Маючи таку інформацію, приймають рішення щодо доцільності реалізації програми.

Незважаючи на широке використання моделі АВВ при прийнятті рішень в публічному управлінні, існує ряд суттєвих обмежень, пов'язаних із можливістю її повсюдного застосування. Ця модель не може бути якісно застосована у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, громадська безпека тощо. Проблема виникає у двох аспектах: неможливість

безпосередньої оцінки фізичних ефектів і грошового їх вимірювання (зокрема, як фізично обрахувати ефект чистого повітря і як це відобразити у грошовому еквіваленті)<sup>135</sup>. У такому випадку доцільно застосовувати методи опосередкованої оцінки вигід і витрат, використовуючи критерії-замісники, що певним чином знижує точність при обґрунтуванні прийняття рішень. Іншим обмеженням є дисконтування вигід та витрат. Використання величини дисконтної ставки при приведенні грошових оцінок вигід та витрат нерідко використовується з метою маніпулювання для досягнення бажаних показників<sup>136</sup>, у тому числі для завищення майбутніх вигід і недооцінки майбутніх витрат, що може призвести до небажаних наслідків у довгостроковій перспективі<sup>137</sup>. До того ж існує проблема прийнятного рівня дисконтування з метою забезпечення балансу потреб нинішніх і прийдешніх поколінь<sup>138</sup>. Ще однією проблемою застосування АВВ є придатність даних, що використовуються в ній. Обмеження у часі та ресурсах робить вразливою модель щодо обрахування усіх можливих витрат і вигід. Нестача інформації призводить до того, що АВВ часто виконується, базуючись на перевагах і рідко спираючись на повноту наукових доказів. Ось чому важливим є використання якомога більшого обсягу необхідних інформаційних ресурсів та знань з чітким уявленням про невизначеності, які виникають у процесі аналізу<sup>139</sup>.

### **7.2.2. Прийняття рішень на основі оцінювання впливу**

Останнім часом модель АВВ в публічному управлінні використовується як складова більш широкого аналізу при прийнятті рішень під назвою «аналіз регуляторного впливу» (RIA – у США), або «оцінювання впливу» (Impact Assessment, або IA –

<sup>135</sup> Hurter, J.A., Tolley, G.S., Fabian, R.G. Benefit-cost analysis and the common sense of environmental policy. // Massachusetts, USA, 1982.

<sup>136</sup> Hurter, J.A., Tolley, G.S., Fabian, R.G. Benefit-cost analysis and the common sense of environmental policy. // Massachusetts, USA, 1982.

<sup>137</sup> Omura, M. Cost-benefit analysis revisited: is it a useful tool for sustainable development? // Kobe University Economic Review, 2004 - Vol.50. - P.49

<sup>138</sup> Atkinson, G., Mourato, S. Environmental cost-benefit analysis. Annual Review of Environmental and Resources, 2008. – vol. 33 – N. 2.

<sup>139</sup> Hansen, M.S., Gilberg, U.M. Cost-benefit analysis and life cycle assessment in environmental decision making- potentials and limitation. // Master Thesis Project, Technical University of Denmark, 2003.

у країнах ЄС). Цей аналіз є достатньо стандартизованою практикою у міжнародному середовищі та визначає упорядковані кроки, які мають здійснюватися при оцінюванні альтернатив і виборі найбільш прийняттого управлінського рішення<sup>140</sup>. Слід також зауважити, що, на відміну від управління в бізнесі, в публічному управлінні модель «вигоди – витрати» розглядається з погляду впливу: витрати асоціюються з негативними впливами, а вигоди – з позитивними<sup>141</sup>.

В узагальненому вигляді цей аналіз охоплює такі кроки (етапи):

- визначення проблеми. Цей етап передбачає ідентифікацію проблеми (недоліки функціонування ринку або недосконалість (відсутність) регуляторних впливів) та необхідності втручання;

- ідентифікація альтернативних рішень щодо регуляторного впливу. Як правило, бажаними вважаються альтернативи, що усувають «ручне» регулювання, до яких відносять прозорі методи: регулювання через інформацію, регулювання, засноване на чітких принципах, а також альтернативні форми втручання, наприклад само- та колективне регулювання, з тим, щоб застосовані правила не були непропорційні існуючій проблемі;

- збирання даних. Цей етап передбачає дослідження, консультації усіх зацікавлених у вирішенні проблеми осіб (стейкхолдерів);

- оцінка альтернативних дій. Це може бути виконано з використанням різних інструментів, найбільш застосовувані з яких – аналіз «затрати – ефективність», АВВ, аналіз найменших витрат, а також аналіз ризиків. Дії, що пропонуються, також повинні включати так звані «зеро-дію» або «базовий сценарій», які кореспондують із ситуацією, коли дії не застосовуються;

- ідентифікація дій, яким надається перевага. Після того, як можливі дії детально досліджені, ідентифікується найбільш прийнятний варіант. Це не означає, що обрані дії будуть здійснені,

<sup>140</sup> Renda, A. Law and Economics in the RIA World. // Amsterdam: Intersentia, 2011.

<sup>141</sup> Australian Government. Best Practice Regulation Handbook. // Canberra: 2010. – 94 pp.

оскільки ІА – лише підтримка, а не заміна управлінських дій з вибору прийнятного рішення;

– детальне оцінювання (переважно кількісне) впливу обраних пропозицій щодо майбутніх дій. При цьому ІА не є необхідним мірилом «правильності» обраного шляху, а лише оцінюванням, яке здебільшого має на меті визначити можливі впливи рекомендованих дій;

– забезпечення моніторингу та оцінки. ІА визначає шляхи, які дають можливість здійснювати моніторинг впливу обраних дій, а також чіткий часовий горизонт для перевірки дій у майбутньому. Крім того, одночасно здійснюється вибір відповідних індикаторів, що застосовуються як для попередньої оцінки, оцінки у процесі впровадження дій та після їх остаточного здійснення.

Використання ІА широко різниться за сферами застосування з погляду масштабу, цілей, методології, рівня квантифікації (числового виміру) аналізу впливу, всеосяжності тощо. Іншими словами, ці системи використовуються залежно від управлінського контексту – від раціоналізації здійснення політики до спрощення управлінських процедур і дерегуляції<sup>142</sup>. У загальному вигляді оцінку рішення в рамках ІА у формі регуляторного акта як одного з основних продуктів публічного управління можна представити як виконання послідовних дій під час дослідження впливів у шести основних сферах<sup>143</sup>.

Перша сфера включає:

– прямі витрати від регулюючого впливу, такі як прямі витрати на виконання вимог, що формулюються у рішенні для бізнесу та населення (зокрема, комісійний збір, податки та ін.); загальні (субстантивні) витрати, які охоплюють інвестиції та витрати, з якими зіштовхуються бізнес і населення через виконання зобов'язань чи вимог, закладених у регулюючий акт; витрати, пов'язані з адміністративними перешкодами (які несе бізнес, населення й організації громадянського суспільства,

<sup>142</sup> Radaelli, C.M., A.C.M. Meuwese. Better Regulation in Europe: between Public Management and Regulatory Reform. // *Public Administration*, 2009. – Vol. 87. – N. 3 – P.639–654

<sup>143</sup> Assessing the cost and benefit of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. // Brussels, 2013. – 221 pp.

органи влади), котрі є результатом адміністративних дій, що мають виконуватися;

– витрати, пов'язані з різноманітними перепонами (тягарем) для населення та бізнесу, які включають витрати, що асоціюються з часом очікування і затримками, зайвими умовами, корупцією і т. ін.

Друга сфера стосується витрат з управління. До них належать витрати на виконання моніторингу, застосування права, а також витрати, пов'язані з судовими рішеннями. Слід відмітити, що методологія визначення й обрахунку таких витрат менш розроблена, а тому менш застосовувана на практиці.

Третя сфера пов'язана з непрямими регуляторними витратами, що виникають на суміжних ринках, а також зазнають споживачі й органи виконавчої влади, які безпосередньо не знаходяться під регуляторним впливом. Ці витрати як правило передаються через зміни у цінах, доступності, якості товарів чи послуг, що виробляються у секторі, щодо якого застосовуватиметься регулювання. Зміни у цих цінах відбиваються на інших сферах економіки, викликаючи цінові коливання в них, що в решті решт призводить до впливу на добробут споживачів. Так, при регулюванні зростання цін на енергетичні ресурси (електроенергія, природний газ) через вартісний ланцюг підвищується вартість виробництва практично усіх сфер промисловості, а також надання послуг, що відображається і на додаткових витратах збутової мережі, і зрештою – на витратах кінцевих споживачів. Сюди належать також витрати, пов'язані з заміщенням традиційних джерел ресурсів альтернативними, трансакційними витратами, зміною доступу до ринків або негативними впливами на конкуренцію і скорочення інновацій та інвестицій.

Щодо вигід, то, як правило, їх аналіз будують з огляду на те, що:

– вигоди зазвичай співвідносяться із безпосередньо задекларованими цілями та мотивацією у регулюючому акті;

– оптимальний розподіл ресурсів здійснюється у конкретному суспільному контексті, який водночас не може бути

ані просто запроваджений у більш конкретних категоріях вигід, ані бути визначений як виключна мета певної сфери політики;

- різні суспільства можуть розглядати такі впливи, як чесний та справедливий розподіл більш значущими, ніж інші;

- влада може вважати вигодами ті впливи, які приводять до покращання індивідуального добробуту, проте не є відчутними для населення та бізнесу у короткостроковому періоді.

З урахуванням цього четвертою сферою, пов'язаною з вигодами, є пряма регуляторна вигода, що стосується як покращання добробуту населення в частині здоров'я, навколишнього середовища та безпеки, так і підвищення ефективності, що охоплює скорочення витрат, доступність інформації, розширення можливості споживання різноманітних товарів та послуг.

П'ята сфера стосується непрямих регуляторних вигід, що пов'язані з полегшенням виконання вимог регулювання, зростанням макроекономічних показників ВВП, підвищенням продуктивності, вищою зайнятістю тощо, а також з іншими немонетизованими вигодами (тими, що безпосередньо неможливо обрахувати у грошових одиницях), до яких, зокрема, належать захист фундаментальних прав, соціальна єдність, міжнародна та національна стабільність.

Шоста сфера містить перелік так званих «кінцевих впливів» регулювання, які пов'язані з кінцевими впливами прийнятого рішення у вигляді регуляторного акта. Навіть якщо регулювання прямо переслідує як ціль досягнення цих вищеперелічених вигід, будь-який регулюючий акт повинен передбачати досягнення позитивних зрушень у соціальному добробуті, що може бути обґрунтований у термінах ефективності чи в інших. Ці кінцеві впливи націлені на добробут, щастя, задоволення життям, якістю навколишнього середовища, а також більш економічними цілями, такими як зростання ВВП та зайнятість.

Оцінювання рішень у перелічених сферах стосується різних категорій стейкхолдерів:

- населення і суспільства в цілому – ця категорія аналізується, коли вплив рішення є достатньо широким і не стосується лише окремої групи суспільства;

▪споживачі – окремі групи споживачів відносно специфічних груп товарів та послуг. А отже, категорія «споживачі» не обов’язково збігається з категорією «населення» і може бути підгрупою останньої, тобто частиною населення, яке підпадає під вплив рішення щодо регулювання конкретних цільових ринків;

▪бізнес – ця категорія належить або до підприємницької сфери в цілому, або до її окремої частини (малий та середній бізнес);

▪виконавчі органи влади – національні, регіональні чи місцеві органи виконавчої влади;

▪треті країни – ця категорія вміщує зовнішню реакцію оточуючих країн щодо рішень, які приймаються державою: встановлення тарифних чи нетарифних бар’єрів для компаній, що мають зовнішньоекономічні зв’язки з певною країною, здійснення ними заходів щодо міграційних потоків тощо.

У табл. 7.2.2.1 наводяться приклади типів витрат, які виникають для кожної з цих категорій.

Таблиця 7.2.2.1

Вплив витрат на різних стейкхолдерів<sup>144</sup>

Типи витрат	Види витрат	Наявність (+) впливу рішення на стейкхолдерів:				
		населення	споживачі	бізнес	виконавчі органи влади	треті країни
Прямі витрати	Обов’язки		+	+		+
	Адміністративні витрати	+	-	+	+	+
	Витрати на виконання вимог	+	-	+	+	+
	Витрати, викликані незручностями	+	-	+	+	+
Непрямі витрати	Непрямі витрати щодо виконання обов’язків	-	+	+	-	+
	Компенсаційні витрати	-	+	+	-	-

<sup>144</sup> Assessing the cost and benefit of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. // Brussels, 2013. – 221 pp.



	Зниження конкуренції	–	+	+	–	–
	Зменшення доступу до ринку	–	+	+	–	+
	Зниження інвестицій / інновацій	–	+	+	–	+
Витрати на імплементацію рішення	Інформація та моніторинг	+	–	+	+	–
	Інспекції та санкції	–	–	+	+	–
	Аналіз претензій	+	–	+	+	–
	Судові витрати	+	–	+	+	–

Відповідно до напрямів, типи витрат характеризуються так. Витрати, пов'язані з обов'язками, несуть, зазвичай, населення, споживачі та бізнес, і в окремих випадках цей тягар розподіляється між ними (наприклад, податки на бізнес частково відображаються на підвищенні цін залежно від еластичності споживчого попиту). Типовим прикладом обов'язків є податки, збори, комісії. Споживачі часто платять збори та комісії опосередковано через підвищені ціни.

Адміністративні витрати, витрати на виконання вимог і витрати, викликані незручностями, найбільше стосується бізнесу, проте можуть вплинути і на населення та органи виконавчої влади. Типові адміністративні витрати включають витрати на ознайомлення з новими зобов'язаннями, ведення обліку, часові витрати, пов'язані з адмініструванням протягом перевірок, тощо. Вони можуть стосуватися не тільки резидентів, але й нерезидентів, для яких більш обтяжливим у такому випадку стає доступ до внутрішнього ринку певної країни.

Як для населення, так і для бізнесу в результаті прийняття рішення можуть виникати витрати, спричинені певними незручностями через бюрократичні складнощі (наприклад, витрати, що виникають у зв'язку з судовими процедурами).

Непрямі витрати також набувають різноманітні форми й насамперед стосуються населення, бізнесу та стейкхолдерів інших країн. Непрямі витрати на виконання вимог можуть виникати для споживачів щоразу, коли ціни на певні товари і послуги збільшуються в результаті нових рішень органів влади, оскільки виробники закладають власні витрати, пов'язані з виконанням певних регулюючих актів, у ціни.

Компенсаційні витрати характерні для бізнесу, коли підприємства вимушені шукати інші джерела постачання у разі дії акта законодавства. Те саме може стосуватися і населення (наприклад, при підвищенні цін на певний вид транспортних послуг, у результаті прийняття рішень в публічному управлінні).

Зменшення конкуренції відбувається при прийнятті рішень, пов'язаних із регулюванням; внаслідок обмеження конкуренції зменшується кількість споживачів / виробників, що відображається на зростанні цін на певні товари та послуги без відповідного підвищення їх якості.

Зменшення доступу до ринків виникає тоді, коли регулюючим актом підвищується поріг можливості присутності виробників на певному ринку (зокрема, при ускладненні доступу до участі у тендерах на державні закупівлі через більш жорсткі умови до учасників).

Зниження інвестицій / інновацій може бути викликано недосконалими рішеннями щодо умов інвестування чи впровадження інноваційних проектів.

Витрати на інформацію та моніторинг є типовими для органів виконавчої влади. Проте в умовах саморегулювання чи спільного регулювання вони можуть стосуватися і неурядових або приватних організацій.

Витрати на інспектування та запровадження санкцій стосуються органів виконавчої влади й охоплюють капітальні витрати (транспортні засоби, комп'ютерне обладнання) та операційні витрати (найом персоналу). При цьому зазначені витрати можуть стосуватись і приватних організацій (підприємств) у випадку організації самоконтролю (зокрема, при запровадженні схем сертифікації). Подібні витрати характерні для органів виконавчої влади при аналізі претензій, що виникають у процесі реалізації прийнятих рішень.

Судові витрати несуть як органи виконавчої влади, так і бізнес та населення.

Аналогічним чином можна охарактеризувати і вигоди, що виникають при прийнятті рішення, для кожної категорії стейкхолдерів. Вигоди у сфері охорони здоров'я та покращання навколишнього середовища у більшості випадків стосуються

населення і суспільства в цілому, водночас підвищення ефективності, пов'язане зі зниженням витрат і технологічним прогресом, впливає безпосередньо на вигоди у бізнесі та опосередковано – на споживачів. Макроекономічні вигоди та інші немонетизовані вигоди стосуються населення і суспільства в цілому.

У стандартній моделі АВВ кінцевим результатом є визначення вартості рішення, що приймається, для суспільства: аналіз фокусується не на розподільчих впливах, отже, менше уваги приділяється трансферам між категоріями стейкхолдерів. У більш операційних термінах важливо уникати подвійного врахування витрат і вигід через включення в АВВ як тих категорій стейкхолдерів, хто отримує вигоди, так і тих, хто втрачає. Для цього доцільно починати оцінювати загальне спрямування впливів, переходячи потім на оцінювання груп стейкхолдерів.

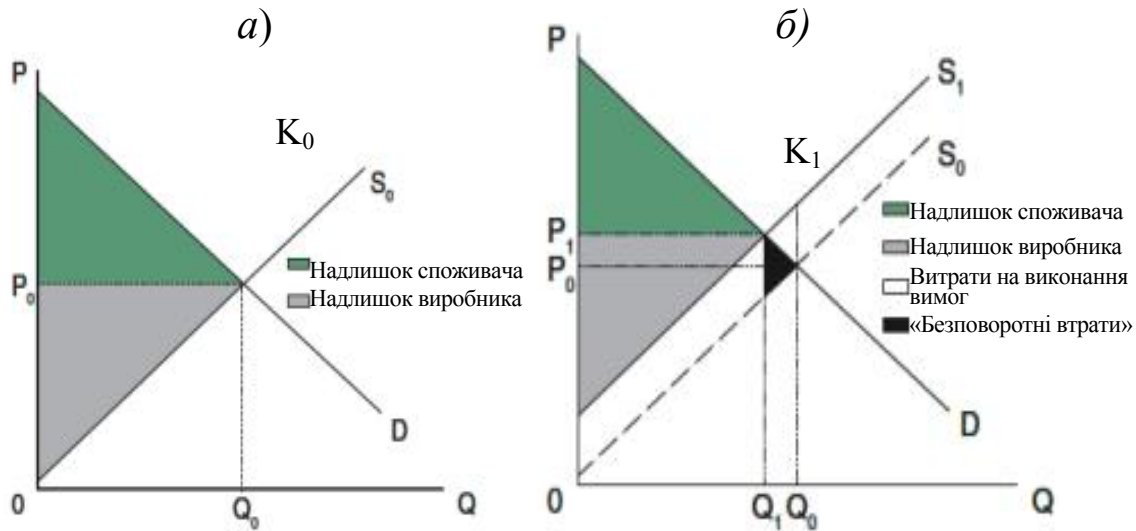
Оскільки АВВ за визначенням має на меті оцінювання чистих вигід, цілком імовірно, що більшість рішень, які приймаються в публічному управлінні, призводять до появи «переможців» і тих, хто втрачає. Це важливо, оскільки як перші, так і другі мають географічну ознаку; тому навіть коли розподіл витрат і вигід є неоднорідним за рівнем доходів або розвитком промисловості, кожна країна (регіон) характеризується їх специфічним поєднанням.

### **7.3. Основні методи оцінки вигід та витрат, що використовуються в публічному управлінні**

#### ***7.3.1. Модель неповної (часткової) рівноваги (partial equilibrium analysis)***

Якщо вплив запропонованого управлінського рішення очікується обмеженим, застосовується модель неповної (часткової) рівноваги. Її використання передбачає, що ефект впливу рішення на усіх інших ринках буде мінімальним і може ігноруватися. Мається на увазі, що непрямі впливи будуть менш суттєвими за прямі.

Нижче наводяться прості діаграми для ілюстрації того, як соціальні витрати можуть визначатись із застосуванням моделі неповної рівноваги (рис. 7.3.1.1). Для спрощення використовується ринковий підхід.



**Рис. 7.3.1.1. Використання моделі неповної рівноваги при визначенні соціальних витрат**

На рис. 7.3.1.1а) представлений конкурентний ринок до запровадження регулювання в сфері очищення промислових відходів. Точка перетину ліній попиту і пропозиції  $Q_0$  визначає рівноважну ціну і обсяг. Затемнений сектор нижче лінії попиту і вище лінії ціни рівноваги визначає надлишок споживача. Сектор вище лінії пропозиції нижче лінії ціни рівноваги є надлишком виробника. Сума цих двох секторів визначає загальний достаток, що генерується ринком: чисті вигоди для суспільства від виробництва і споживання товару чи послуги. Припустимо, що в результаті прийняття рішення щодо регулювання сфери очищення відходів підвищуються витрати виробництва відповідних фірм. Кожна одиниця випуску вимагає більших витрат для виробництва, оскільки витрати, пов'язані з виконанням рішення, зростають. Як результат, фірми реагуватимуть зниженням рівня випуску. Для промисловості це буде відображатися зсувом доверху лінії пропозиції, рис. 7.3.1.1б). Наслідок зсуву лінії пропозиції – зростання ціни рівноваги і зменшення випуску до точки  $K_1$ .

Порівняння рис. 7.3.1.1а) і 7.3.1.1б) засвідчує, що загальний ефект достатку знизився через зниження надлишку споживача і надлишку виробника. Витрати на виконання вимог на ринку дорівнюють сектору між старою і новою лініями пропозиції, обмеженому новою точкою рівноваги випуску  $Q_1$ . З цього можливі такі висновки. По-перше, коли споживачі є чутливими до ціни, що відображається нахилом лінією попиту, більш висока ціна змушує їх скорочувати обсяг споживання товару. Якщо при попередній оцінці подібна цінова чутливість не врахована (тобто оцінка базується на первинному рівні випуску), то витрати на виконання вимог прийнятого рішення слід вважати завищеними. По-друге, витрати на виконання вимог рішення є лише часткою загальних витрат, пов'язаних з ним. Так звані «безповоротні втрати» (deadweight loss, DWL) виникають як додаткові (чорний трикутник на рис. 7.3.1.1б)). Це результує у відмові від чистої вигоди через скорочення випуску. На відміну від багатьох одноразових витрат, пов'язаних із виконанням вимог прийнятого рішення, DWL будуть часткою суспільних витрат майбутніх періодів. У такому випадку суспільні витрати, пов'язані з прийнятим рішенням, дорівнюють сумі витрат на виконання вимог рішення та безповоротних втрат. Це точно дорівнює зниженню відповідних надлишків у виробника і споживача порівняно з попереднім станом рівноваги. Подібна оцінка соціальних витрат могла б бути прийнятним способом при використанні у підготовці рішень, що приймаються у публічному управлінні.

### **7.3.2. Модель загальної рівноваги**

У випадках, коли рішення має наслідком вплив на численні ринки, включно з тими, на які це рішення безпосередньо не поширюється, модель неповної рівноваги менш придатна. Більш адекватною є модель загальної рівноваги, яка враховує зв'язки між ринками в усій економіці. Найбільш показовий приклад – регулювання енергетичного сектору. Зокрема, оскільки електроенергія є важливою проміжною складовою виробництва більшості кінцевих товарів, зростання її вартості відображається

на цінах останніх. Фізичні особи й домогосподарства відчуватимуть ці зміни і як споживачі товарів, і як споживачі електроенергії. Зростання цін впливатиме на споживання ними різних товарів та послуг. Зростання цін на електроенергію також може викликати ефект зворотного зв'язку, наслідком чого стане загальне скорочення споживання електроенергії. Модель загальної рівноваги спроможна відтворювати подібні зміни у лініях пропозиції і попиту, які можуть бути наслідком будь-яких змін в економіці – від цінових шоків на сировинні матеріали до нових форм цінового регулювання. Відповідно, відстежуються зв'язки між суміжними ринками з метою дослідження кінцевого впливу на виробництво та споживання товарів і послуг в умовах нової рівноваги; модель також дає можливість визначити новий рівень цін і попиту для різних виробничих факторів (робоча сила, капітал, земля). Насамкінець, вона дозволяє передбачати ознаки макроекономічних змін, таких як ВВП, загальний попит і т. ін.<sup>145</sup>. Проте модель загальної рівноваги досить складна та вартісна для оцінки впливів рішень і тому використовується, як правило, в окремих секторах: навколишнє середовище, енергетика, транспорт. У більшості ж випадків оцінювання можливих наслідків рішень здійснюють із застосуванням моделі неповної рівноваги одночасно з прогнозуванням негативних зворотних ефектів щодо інших ринків, а також можливих суспільних втрат.

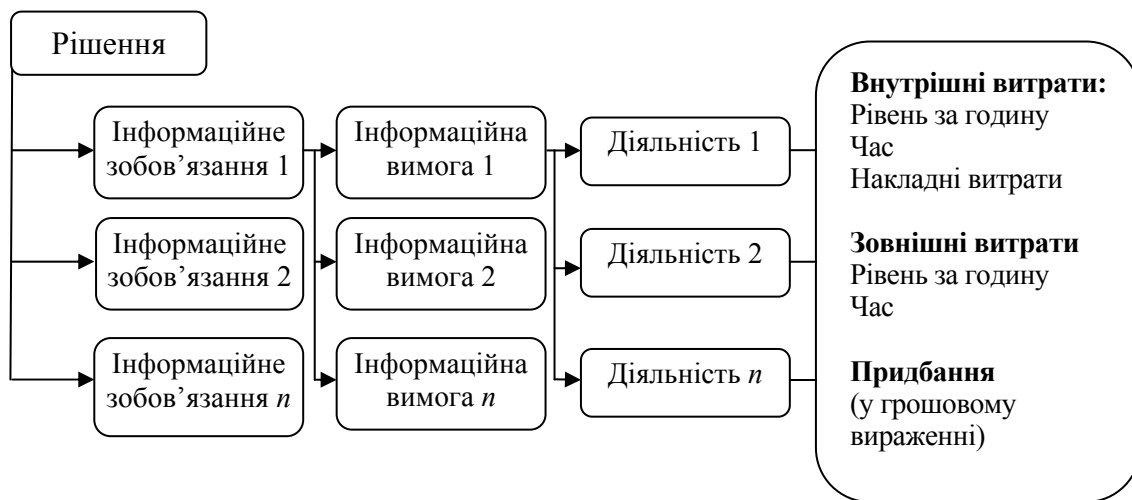
#### **7.4. Оцінювання витрат при підготовці рішення**

Стандартна модель оцінювання витрат (далі – СМОВ) дозволяє ідентифікувати ті вимоги до підприємств, які передбачають зобов'язання останніх щодо надання доступної для органів виконавчої влади та третіх осіб інформації (так звані інформаційні зобов'язання, ІЗ). Для виконання ІЗ підприємства повинні здійснити певні дії. Витрати на додаткові дії можуть стосуватися часу, який витрачається персоналом, оплати робіт зовнішніх експертів, витрати на придбання певного обладнання тощо. Тому адміністративні витрати визначаються як витрати на

<sup>145</sup> Environmental Protection Agency. USA. Guidelines for Preparing Economic Analyses. December 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwAN/EE-0568-50.pdf/\\$file/EE-0568-50.pdf](http://www.yosemite.epa.gov/ee/epa/erm.nsf/vwAN/EE-0568-50.pdf/$file/EE-0568-50.pdf)

виконання різноманітних дій, що вимагають від бізнесу. Рис. 7.4.1 демонструє, як СМОВ відносить ці вимоги до деталізованих заходів, які можуть бути вимірюваними при подальшій оцінці.

Ця деталізована розбивка створює основу для вимірювання очікуваних адміністративних впливів проекту рішення до його прийняття, а також фактичних наслідків для бізнесу, якщо рішення вже впроваджено.



*Рис. 7.4.1. Інформаційні зобов'язання, вимоги до даних, заходи<sup>146</sup>*

Базова ідея СМОВ при оцінці адміністративного тягаря регулювання – «розщеплення» частин досліджуваного рішення (акта законодавства) в ІЗ і у подальшому – класифікування ІЗ у вимоги до даних. Кожна така вимога потім виражається через адміністративні дії. Вартість кожної адміністративної дії оцінюється за такою базовою формулою:

**Вартість однієї адміністративної дії = ціна × час × кількість (населення × частота)**

де ціна – погодинна вартість здійснення дій (заходів), що базується на середній оплаті праці відповідальної особи за виконання адміністративної дії;

час – кількість часу (годин), необхідних для виконання необхідних дій, пов'язаних із одним зверненням;

<sup>146</sup> SCM Network, International Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

кількість - означає загальне число громадян, що звернулися протягом року, помножену на кількість разів звернень кожного громадянина.

Додаткові витрати (необхідне придбання обладнання тощо) також повинні бути враховані.

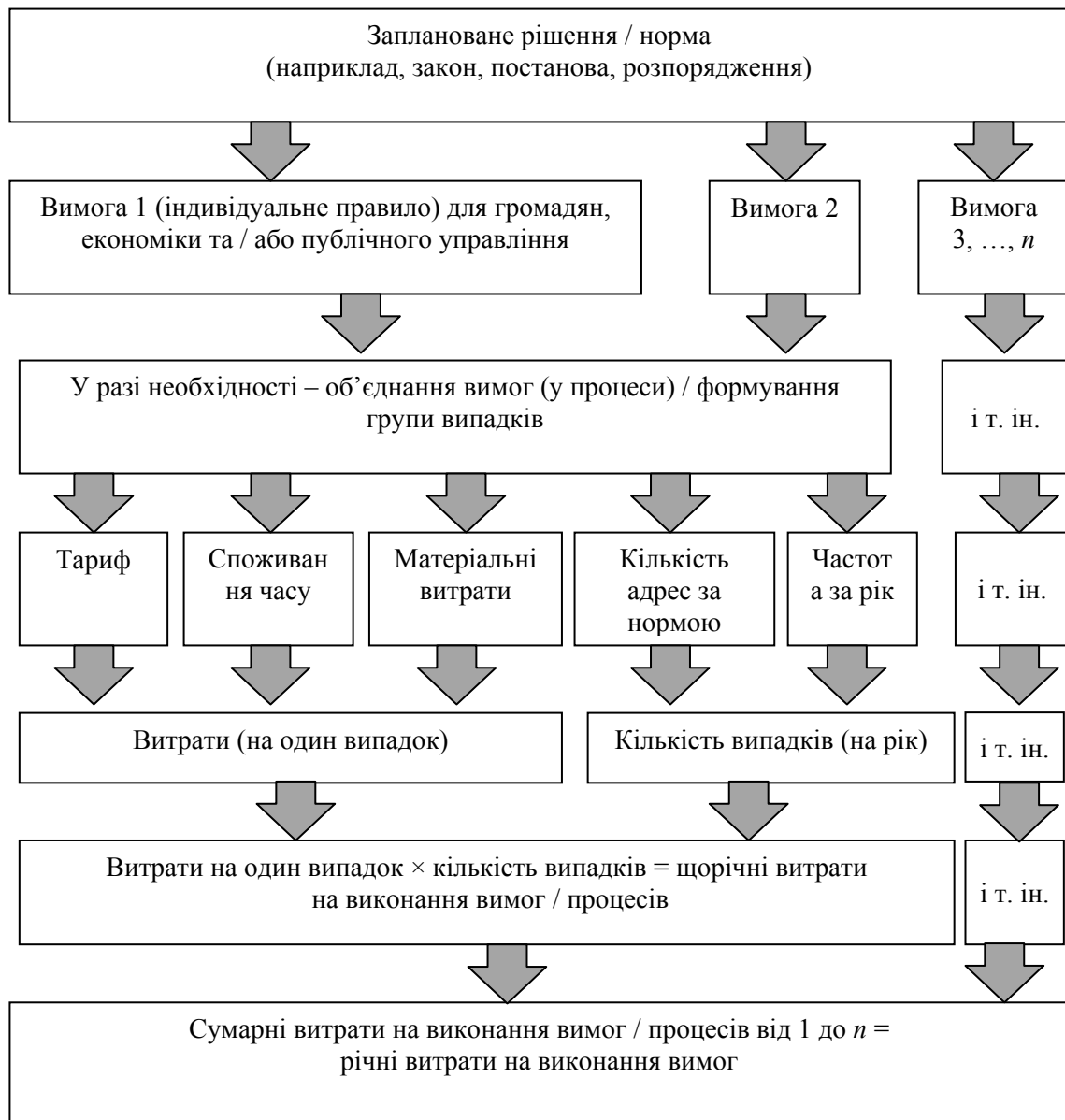
Разом з кількісними обрахунками у СМОВ також може враховуватися зв'язок з якісною інформацією та даними, що виражають рівень емоційності реакції на адміністративні впливи. Щоб визначити якісні індикатори, суб'єктивне сприйняття інформації відображається у формі сформульованих відповідних станів (важко сприймається, певною мірою, задовільно, добре сприймається). Якісні індикатори визначаються, як правило, у процесі опитування.

Сама процедура визначення основних витрат на виконання вимог рішень виконується у ряд кроків:

- ідентифікація підприємств, які підпадають під дію вимог акта законодавства (промисловість, малий, середній чи великий бізнес тощо);
- визначення типу обов'язків за актом законодавства;
- визначення дій, що потрібно виконати, або інвестицій, які необхідні для виконання вимог, або дій та інвестицій, що були б збережені, якби вимоги були скасовані;
- опитування експертів з метою ідентифікації дій та інвестицій, здійснених в результаті виконання вимог законодавства чи різної реакції на скасування діючих вимог;
- визначення необхідної вартості та встановлення її параметрів зі стейкхолдерами (відповідальними підрозділами органів виконавчої влади, різноманітних асоціацій);
- вибір п'яти найбільш типових представників кожної категорії підприємств;
- визначення вартості, збирання пропозицій з оптимізації;
- контроль достовірності результатів. Стандартизація визначених параметрів шляхом обрахунку медіанного показника;
- підтвердження, модифікація попередніх результатів;
- документування результатів визначення вартості виконання основних вимог у формі офіційного звіту.



Для визначення витрат які виникатимуть у зв'язку з прийняттям рішення, для населення, бізнесу та органів виконавчої влади розглянемо схему, що узагальнює подібну німецьку модель (рис. 7.4.2). Витрати, пов'язані з виконанням вимог акта законодавства у німецькій моделі, не містять податки, внески на соціальний захист та бюджетні кошти, що адмініструються німецькими землями.



**Рис. 7.4.2 Загальна ідентифікація витрат на дотримання вимог**

Ця модель передбачає здійснення таких кроків. Перший крок – ідентифікація усіх зобов'язань, що містяться у пропозиціях, які

призводять до змін у витратах на виконання зобов'язань. Модель передбачає зобов'язання основною одиницею аналізу, яка визначається як окреме положення, що призводить до прямих змін у витратах, витрачання часу або одночасно того й іншого для того, кому воно адресоване. Зазначені зобов'язання є результатом федерального законодавчого акта. Вони примушують виконувати тих, кому вони адресуються, певні завдання та правила (або утримуватися від певних дій), можуть вимагати взаємодії із іншими організаціями, здійснення моніторингу чи контролю вимог, дій<sup>147</sup>.

Модель передбачає формування так званих «цільових груп» з числа тих, для кого передбачені вимоги. Витрати для кожної цільової групи мають бути виокремлені й описані. До того ж можливе комбінування різних пов'язаних зобов'язань у процесі; таким чином може бути обрахована його повна вартість як одиниці аналізу. Результатом цього кроку є перелік усіх зобов'язань, що містяться у пропонованому рішенні (акті законодавства, що ініціюється).

На другому кроці пропоновані зміни у витратах ідентифікуються окремо для кожної категорії адресатів – населення, бізнес та органи влади за кожним зобов'язанням, процесом або цільовою групою. Незначні витрати при цьому ігноруються під час подальшого розгляду. Цей крок передбачає: виявлення періодичності виконання зобов'язань; ідентифікацію основних дій, необхідних для забезпечення вимоги; визначення передбачуваного витрачання часу, витрат персоналу та матеріальних витрат, необхідних для виконання зобов'язань; визначення врахування витрат залежно від характеру зобов'язання (нове, удосконалене чи спрямоване на відміну вимог) і т. ін.

Третій крок передбачає визначення загальної зміни у витратах на виконання вимог для зобов'язання, процесу чи цільової групи, які обраховуються множенням кількості випадків на витрати, що припадають на один випадок. Загальна сума витрат на виконання вимог запропонованого рішення (акта законодавства) містить усі витрати за зобов'язаннями, процесами або цільовими групами.

---

<sup>147</sup> Federal Government, Normenkontrollrat and Destatis, Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government, 2011.

Необхідні обрахунки виконуються окремо по кожній групі – населення, бізнес, органи влади на річній основі без урахування одноразових витрат.

Таким чином, німецька модель ураховує усі прямі витрати за виключенням прямих зобов'язань, податків, зборів, внесків соціального страхування та інших прямих витрат для населення, бізнесу, а також витрати органів влади, охоплюючи державний, регіональний та місцевий рівні. Водночас вона не містить сегмент непрямих витрат, які вимагали б додаткового оцінювання.

### **7.5. Оцінювання вигід при підготовці рішення**

Оцінювання вигід при підготовці рішень є складнішим процесом, ніж оцінювання витрат. Кількісне їх вимірювання не завжди можливе і точне, тому нерідко застосовуються якісні оцінки наслідків пропонованого впливу. З методологічної позиції вигоди стейкхолдерів можуть бути класифіковані як прямі та непрямі (опосередковані).

Прямі вигоди можна умовно поділити на дві групи. Перша група вигід визначається через підвищену ринкову ефективність, яка може проявлятися у покращенні розподілу ресурсів, зменшенні впливу недосконалості функціонування ринкових механізмів, заощадженні витрат як виробників, так і споживачів товарів та послуг. Друга – через додаткову корисність, добробут чи задоволення населення, що оцінюється через моделі, які визначають сукупність індивідуальних преференцій. Такі вигоди охоплюють насамперед здоров'я, безпеку і покращання навколишнього середовища.

Опосередковані вигоди стосуються:

– усіх вигід, які виникають у частини населення та бізнесу, котрі, з одного боку, безпосередньо не підпадають під дію рішення, що приймається, а відтак, позбавлені витрат на його виконання, а з іншого – користуються покращаннями внаслідок реалізації рішення;

– широкого спектру макроекономічних вигід – зростання ВВП, ефекти конкурентного середовища та підвищення продуктивності праці тощо. Це ефект другого порядку, він

залежить від припущення, що зменшення бюрократизації приводить до перерозподілу ресурсів, що вивільняються, на користь більш продуктивного їх використання;

– інших немонетизованих вигід, таких як підтримка фундаментальних прав, соціальної рівності, міжнародної та національної стабільності.

**Перша група вигід.** Вигоди виробників та споживачів товарів і послуг від управлінського впливу, який, як правило, формулюється у вигляді акта законодавства і передбачає певне регулювання у сфері ринкових відносин, визначаються шляхом порівняння наявної ситуації на відповідних ринках зі станом після впровадження пропонованого рішення. Подібні рішення приймаються з метою усунути (пом'якшити) негативні наслідки недосконалого функціонування ринку. Кількісна оцінка прямих вигід потребує систематичного аналізу механізмів, через який вони генеруються. Потенційні вигоди від регулювання можуть стосуватися різних груп: кінцевих споживачів, підприємств, що підпадають під регулювання, та ін.

З економічної позиції шкідливі результати дії ринку є наслідком таких основних проблем<sup>148</sup>.

**Недосконалість дії ринкових механізмів.** Вона зумовлена принаймні декількома причинами:

– асиметричною інформацією стосовно товару (послуги), що пропонується на ринку; наприклад, споживачі не можуть оцінити характеристики товару;

– асиметричною інформацією стосовно виробників; наприклад, споживачі неповністю поінформовані про якість виробництва та репутацію виробника;

– сильною позицією на ринку окремих виробників, у результаті чого вони диктують надмірно завищені ціни;

– негативними екстерналіями (зовнішніми впливами); наприклад, коли поведінка однієї фірми на ринку може несприятливо вплинути на репутацію інших компаній і знизити довіру споживача на ринку в цілому.

---

<sup>148</sup> A framework for assessing the benefits of financial regulation. Report prepared for Financial Services Authority. // Oxford: Oxera Consulting Ltd., 2006. – 49 pp.

**Ризики.** Недосконалість окремих ринків (фінансових, будівельних, інвестиційних) суттєво підвищують ризики (операційні, фінансові, системні). За невеликого ризику втрати від недосконалість ринку можуть бути низькими. Зокрема, недостатня інформація про фінансову позицію компанії не асоціюватиметься з втратою споживача, немає коли відсутній ризик, що споживач може втратити кошти чи опинитись у несприятливій ситуації при невиконанні фірмою взятих на себе зобов'язань. З іншого боку, наявність ризику як такого не є проблемою, яка обов'язково повинна викликати регуляторне втручання. Якщо б споживачі були спроможні адекватно передбачити, що їх кошти перебувають під загрозою через неплатоспроможність компанії, вони б змогли врахувати цей ризик при прийнятті рішення і сформувані вимоги, за якими вони були б готові платити цій компанії. Аналогічно, якщо споживачі розуміють характеристики ризику інвестиційних продуктів, ризики могли б бути оцінені у категорії очікуваних доходів. Отже, лише комбінація як ризиків, так і недосконалість ринку може слугувати причиною регуляторного впливу для покращання функціонування ринку.

**Проблеми стимулів,** які породжуються інформаційною необізнаністю споживача, що призводить до порушення рівноваги між його інтересами та стимулами виробника товару чи послуги.

Недосконалість ринку, ризики та проблеми стимулювання взаємопов'язані та призводять до шкідливих наслідків дії ринкових механізмів. Пом'якшення дії цих чинників визначає перелік потенційних вигід, які можуть бути забезпечені прийняттям рішення щодо регулюючих впливів. У широкому розумінні при прийнятті рішення, спрямованого на удосконалення функціонування ринкових механізмів, виходять з трьох різних концепцій ефективності:

– продуктивна ефективність, яка визначає оптимальне використання ресурсів у виробничому процесі, тобто більш ефективний результат означає можливість виробництва такої самої кількості товарів при меншому обсязі використовуваних ресурсів;

– ефективність розподілу, що визначає розподіл ресурсів серед тих виробників товарів і послуг, для яких ці ресурси мають

найбільшу цінність. Такий результат досягається через створення досконалого конкурентного середовища;

– динамічна ефективність, пов'язана зі стимулами для інвестицій та інновацій, у тому числі у дослідницьку діяльність, а також зі створенням сприятливого для інвестицій середовища.

У табл. 7.5.1 наведений узагальнений перелік негативних впливів на споживача дії шкідливих наслідків ринку та потенційні вигоди від регулювання, спрямованого на пом'якшення / усунення цих впливів.

Таблиця 7.5.1

**Види негативних впливів на споживача  
і потенційні вигоди регулювання**

<b>Види негативних впливів на споживача за відсутності регулювання</b>	<b>Характер негативного впливу</b>	<b>Потенційні вигоди від регулювання</b>
Неоптимальний вибір	«Помилкова покупка» товару, послуги (рішення купівлі не підходящого товару в умовах браку інформації)	Цінність, що отримує споживач від кращого вибору (більш оптимальна відповідність між тим що купляє (пропонується купити) та у чому є потреба)
Обмежений вибір	Відсутність довіри споживача може робити не вартим для компанії пропонування певних видів товарів, що зменшує доступний вибір для споживачів	Цінність, що споживач отримує від розширення вибору (зменшення альтернативної вартості того, що може бути доступним)
Витрати від операційних ризиків	Втрати споживачів як наслідок операційної слабкості компанії (недбалість, шахрайство); високі ціни якщо недоліки компенсуються компанією за рахунок споживачів	Зниження можливих втрат та витрат, що асоціюються з операційними недоліками
Витрати від фінансових ризиків	Втрати споживачів від банкрутства компанії (вкладені кошти не можуть бути повернуті, втрати від операційних недоліків не	Зниження можливих втрат та витрат, що пов'язані з фінансовими ризиками

	компенсуються)	
Витрати від системних ризиків	Здійснені споживачами витрати від поширення недоліків фінансової системи	Зниження можливих втрат та витрат, що пов'язані з ризиками системного характеру
Високі ціни від сильної позиції окремих виробників	Споживачі платять надмірно високі ціни компаніям, що домінують на ринку	Зниження надмірних цін
Високі витрати через транзакції/системну неефективність	Споживачі зазнають високих транзакційних витрат (корупція, забюрократизована система видачі дозвільних документів, необхідність задля безпеки збирати додаткову інформацію, офіційно недоступну)	Зниження транзакційних витрат/цін від неефективності функціонування державної системи регулювання

Вимірювання вигоди повинно переслідувати мету визначення кількісної оцінки (квантифікації) наслідків рішення, що приймається. Квантифікація вигоди має здійснюватись, як правило, у відповідних одиницях вимірювання, насамперед у грошовому вираженні (монетарне вираження). У значному переліку сфер, насамперед при наданні публічних послуг, монетизація вигоди ускладнена. У такому разі використовують методологію, побудовану на теоретичних моделях «готовності платити» (willingness to pay, далі – WTP), про що мова йтиме нижче.

При підготовці рішень, пов'язаних із регулюванням, оцінювання їх впливу починається з квантифікації загальних втрат (бізнесу, споживачів) через недосконалість ринку, на зменшення яких спрямовані ці рішення. Така оцінка може стосуватися визначення верхньої межі вигоди, яку можна досягти за пропонованого рішенням регулювання.

До недавнього часу одним із поширених методів вимірювання можливих вигід було опитування споживачів щодо пропонованого органами виконавчої влади рішення. Проте дослідження останніх років доводять, що до його використання слід ставитися з певною обережністю: суб'єктивна оцінка вигід може суттєво відрізнятись серед споживачів і залежати від їх здатності повною мірою прогнозувати і самим кількісно визначати вигоди від

упровадження рішень публічної влади. Існує значна кількість досліджень, які висвітлюють аномалії у поведінці споживачів і доводять обмеженість їх здатності здійснити обґрунтоване та раціональне оцінювання рішення<sup>149</sup>.

Визначальним у моделі оцінки можливої вигоди є більш тісна ув'язка між індикаторами, що обираються для визначення кількісної оцінки позитивного впливу на споживачів, та пропонуваним рішенням<sup>150</sup>. Особливої уваги потребує вибір показників (індикаторів), які б були прийнятними для безпосереднього обчислення отриманих вигід. Зокрема, вигоди від зниження ринкових цін завдяки рішенням, що зменшують сильний вплив окремих компаній чи впливають на скорочення трансакційних витрат, можуть бути безпосередньо виміряні через монетарні показники. А скорочення витрат на пошук необхідної інформації може вимірюватися через показники часу та витрачені зусилля споживача, які також монетизуються. Вигоди, що дістаються виробникам у формі нижчих цін і не поширюються на споживачів, можуть бути обраховані з використанням різноманітних моделей, які використовуються в оцінці фінансової ефективності<sup>151</sup>. Якщо безпосереднє вимірювання вигоди неможливе або ускладнено, застосовують показники-замісники (про що йшлося раніше), які можуть адекватно відобразити кількісну оцінку отриманої вигоди, тобто непряме вимірювання. Застосуванням останнього намагаються дати кількісну оцінку впливу рішення, що покращує дію існуючих механізмів ринку. Це потребує ідентифікації причинно-наслідкових зв'язків між прямим впливом рішення та бажаними наслідками для виробників і споживачів.

**Друга група вигід стосується соціального добробуту.** У науковій літературі цей вид вигід нерідко має назву «регулювання збереження життя» (lifesaving regulation)<sup>152</sup>. Такий термін використовують для позначення регулювання, яке може створити

<sup>149</sup> DeBondt, W., Thaler, R. on Investor Overreaction and Stock Market Seasonality. // Journal of Finance, 1987. - N 42. - P.557-581.

<sup>150</sup> A framework for assessing the benefits of financial regulation. Report prepared for Financial Services Authority. // Oxford: Oxera Consulting Ltd., 2006. – 49 pp.

<sup>151</sup> Assessing Profitability in Competition Policy Analysis. OFT Economic Discussion. // London: Office of Fair Trading, 2003. – 214 pp.

<sup>152</sup> Saving Lives through Administrative Law and Economics. // University of Pennsylvania Law Review, 2007. – P. 157-395



позитивні ефекти щодо людського здоров'я та навколишнього середовища.

Вигоди від регулювання збереження життя містять такі складові:

– зниження смертності. Вони стосуються, тих рішень, коли регулюючий акт може знизити кількість смертельних випадків (насамперед це вимоги до техніки безпеки на виробництві чи побуті). Іншими словами, йдеться про збільшення очікуваної тривалості життя і зниження ризику передчасної смертності;

– зменшення захворюваності. Вигоди у цьому випадку пов'язуються зі зниженням ризику захворюваності, а також зменшенням інтенсивності стресових ситуацій;

– екологічні вигоди. Вони стосуються ряду позитивних впливів на навколишнє середовище (зниження викидів, збереження біорозмаїття), а також містять особливі ефекти, такі як скорочення кількості забруднюючих речовин, вторинна переробка відходів, захист земельних ресурсів, підвищення якості повітря та води, заохочення використання відновлювальних ресурсів.

Більшість сучасних моделей АВВ при обчисленні вигід стейкхолдерів виходять з положення, що дохід може бути використаний як заміник благополуччя і корисності; відповідно вигоди можуть бути порівняні з бажанням людини обмінювати свій дохід для досягнення майбутнього стану, враховуючи, що за концепцією «методологічного індивідуалізму» рівень благополуччя кожної людини не залежить від іншої людини<sup>153</sup>. З огляду на ці положення, сучасна економічна теорія стверджує, що вигоди обраховуються як сума готовності платити (WTP) усіх людей за певну зміну політики. При цьому WTP розуміють як обсяг (ціну попиту), який споживач згоден платити за додаткову одиницю товару чи послуги, що вимірює її економічну цінність для споживача а відповідно, її вигоду для економіки. За умови, що такий розрахунок можливий, економісти мають можливість виразити усі вигоди, застосовуючи загальну одиницю вимірювання – гроші.

<sup>153</sup> Renda, A., Cafaggi, F. Public and private regulations. Mapping in the labyrinth. // CEPS Working document, 2012. – 38 pp.

WTP – потужний вимірювальний інструмент в аналізі «витрати – вигоди». Він, зокрема, дозволяє виміряти максимальну кількість грошей, яку споживач згоден платити за власне здоров'я, за те, щоб досягнути покращення навколишнього середовища, і т. ін. У зв'язку з цим концепція WTP часто використовується для оцінки впливів, які інакше виміряти неможливо. Водночас немало економістів піддають сумніву доцільність використання цієї концепції для всіх випадків, що зумовило появу іншого замінника благополуччя – WTA-компенсації. Це мінімальна кількість грошей, на яку людина погоджується для отримання компенсації за нездійснення певного поліпшення або за позбавлення її ресурсу чи блага, якими вона користувалася раніше<sup>154</sup>.

На практиці при прийнятті рішення органами виконавчої влади щодо інвестиційних проектів концепція WTP найчастіше використовується при оцінці грошової цінності виявлених переваг (revealed preferences) або наявних переваг (stated preferences), які не притаманні ринковим умовам і стосуються неринкових товарів та послуг. Переваги користувачів можуть бути досліджені або опосередковано, через дослідження поведінки споживачів на аналогічному ринку, чи прямо, шляхом безпосереднього опитування. Так, якщо послуги, пов'язані з постачанням електричної енергії, надаються населенню за тарифом нижче собівартості, то такий тариф при оцінці вигоди споживачів в умовах розробки інвестиційного проекту з забезпечення населення електропостачанням замінюється на неявну ціну з використанням WTP. Приклади оцінювання вигід споживачів у деяких суспільних сферах наведений у табл. 7.5.2.

Таблиця 7.5.2

### Приклади оцінок неринкового впливу у різних сферах

Сектор	Неринковий вплив	Оцінювання впливу
Транспорт	Заощадження часу в дорозі на роботу та часу очікування	Цінність заощадження робочого часу – вартість часу для роботодавця, яка дорівнює граничній вартості робочої сили

<sup>154</sup> UK Green Book on Evaluation, Section 2.1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green\\_book\\_valuationtechniques\\_250711.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_valuationtechniques_250711.pdf).

Охорона здоров'я	Тривалість життя / якість життя  Запобігання фатальним випадкам / травмам	Рік життя з поправкою на якість (QALY, Quality-Adjusted life year) – найзагальніший показник, що використовується для аналізу вигід від заходів з охорони здоров'я WTP для зниження ризику смертних випадків та серйозних травм
Навколишнє середовище	Ландшафт  Шум	Особливість ландшафту середовища (ELF) – інструмент оцінки екологічної політики, що застосовує WTP для певних випадків (вигоди від збереження природних ландшафтів) Шум – вимірюється показником прогнозу виявлення місця шуму (NEF). Одиниця NEF відповідає в середньому 1 децибелу. Чутливість цін на нерухомість визначається індексом зміни рівня шуму

В останні роки розроблені та стали загальною практикою при прийнятті рішень у публічному управлінні удосконалені моделі, що дозволяють оцінювати особливі немонетарні вигоди, насамперед такі, як здоров'я людини і навколишнє середовище.

### **7.6. Методи оцінки впливів, пов'язаних зі здоров'ям людини**

Рішення, що приймаються в рамках політики з охорони здоров'я та навколишнього середовища, впливають на здоров'я людини різними шляхами: завдяки їм можна зберегти життя через зниження ризику передчасної смерті, покращання попередження захворюваності, зменшення стресового навантаження тощо. Найбільш консолідований підхід до оцінки зниження ризику, зокрема щодо убезпечення від фатальних наслідків чи серйозних ускладнень, а також подовження активного життя, – це використання вимірювання готовності індивідів платити для запобігання певного

ризиків. При цьому вигоди вимірюються, як правило, в показниках ціни статистичного життя (value of statistical life – VSL), що є агрегуванням низки невеликих ризиків, під впливом яких перебуває усе населення<sup>155</sup>. На основі цієї методології побудовані численні моделі в Європейському Союзі, зокрема щодо розроблення політики безпеки на автодорогах. Ряд моделей, які використовують WTP-концепцію, запроваджені для аналізу впливу рішень щодо політики охорони навколишнього середовища. У табл. 7.6.1 узагальнені найбільш вживані методи, що використовуються з метою монетизації різноманітних типів вигід<sup>156</sup>.

Таблиця 7.6.1

### Типи вигід та методології їх монетизації

Тип вигід	Приклади	Методи грошової оцінки, що використовуються
Покращання людського здоров'я		
Зниження ризику смертності	Зниження ризику: смертності від раку несподіваної смерті	Поведінка попередження Сценарії бажаних відчуттів
Зниження ризику захворювання	Зниження ризику: – раку – астми – нудоти	Поведінка попередження Вартість хвороби Сценарій бажаних відчуттів
Покращання навколишнього середовища		
Продуктові та сировинні ринки	Сировина або результат її переробки: Продукти Нафта Бавовна Лісоматеріал Вовна та шкіра	Виробнича функція Поведінка попередження Сценарії бажаних відчуттів Рекреаційний попит
Цінність функцій екосистем	Регулювання клімату Регулювання повеней Накопичення ґрунтових вод Фільтрація води Поліпшення якості ґрунту Контроль використання пестицидів	Виробнича функція Поведінка попередження Сценарії бажаних відчуттів

<sup>155</sup> Schelling, T. C. The life you save may be your own. Problems in public expenditure analysis. Washington DC: The Brookings Institute, 1968. – P.127-162.

<sup>156</sup> Assessing the cost and benefit of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. // Brussels, 2013. – 221 pp.

Інші вигоди	Вигляд Смак Запах, колір	Виробнича/вартісна функція Поведінка попередження
-------------	--------------------------------	--

За останнє десятиліття зарубіжними вченими виконані нові дослідження, які стосуються нового методологічного підходу до вимірювання переваг неринкового характеру (в оцінці неринкових товарів та послуг), – так званий підхід, що оцінює задоволення життям<sup>157,158,159</sup>. Цей підхід пов'язаний із використанням досягнень когнітивної психології та поведінкової економіки для вимірювання благополуччя (well-being).

Перший елемент концепції вимірювання суб'єктивних оцінок благополуччя – точне визначення поняття «благополуччя». Важливість цього пояснюється тим, що існує широкий спектр явищ, на які людина може реагувати, проте не всі вони стосуються благополуччя. Часто вимір суб'єктивного благополуччя об'єднується з виміром «щастя». Водночас таке суміщення є некоректним (суб'єктивне благополуччя є ширшим поняттям).

Більшість експертів характеризує суб'єктивне благополуччя як таке, що охоплює ряд різноманітних аспектів суб'єктивного стану особи. Як правило, найбільш вживаним є відносно широке визначення благополуччя як доброго психічного стану, містить що охоплює усі різноманітні оцінки, позитивні та негативні, які люди роблять у своєму житті, та емоційні реакції людей щодо їх досвіду<sup>160</sup>. Таке визначення наголошує на повному переліку різних аспектів ідентифікації суб'єктивного благополуччя. Проте це не означає, що суб'єктивне благополуччя пропонується як єдиний всеохоплюючий показник благополуччя людини з усіма іншими аспектами, які мають лише інструментальну цінність у його досягненні. Навпаки, це визначення сумісне з підходами, що розуміють благополуччя людини як низку різноманітних аспектів, кожному з яких притаманна внутрішня цінність. Тому у

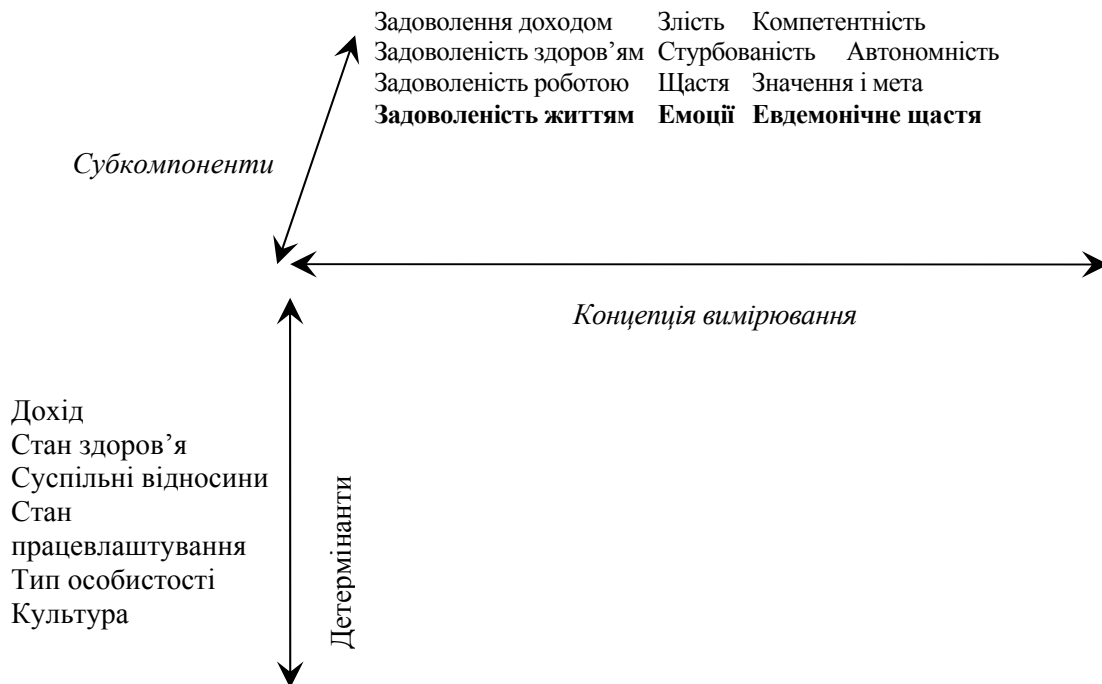
<sup>157</sup> Clark, A., Frijters, P. Shiels, M. Relative Income, Happiness and Utility: An Explanation for Easterlin Paradox and Other Puzzles. // Journal of Economic Literature, 2008. Vol. 46 – N. 1. - P.95 - 144

<sup>158</sup> Frey, MacKerron, G. Happiness economics from 35,000 feet. // Journal of Economic Surveys, 2012 – vol. 26 – N. 4. – P.705-735.

<sup>159</sup> Frey, B.S., Stutzer, A. What can Economists learn from Happiness Research? // IEW – Working Papers 080.2002. Institute for Empirical Research in Economics – University in Zurich.

<sup>160</sup> OECD. Guidelines on Measuring Subjective Well-being OECD Publishing.2013.

вимірюванні загального людського благополуччя суб'єктивне благополуччя повинно бути поряд з несуб'єктивними показниками, такими як дохід, здоров'я, знання і навички, безпека, якість навколишнього середовища і соціальні зв'язки. У широкому сенсі наведене визначення благополуччя охоплює три концепції благополуччя: оцінки життя, відчуття та процвітання. Незважаючи на концептуальну відмінність (оцінка життя, відчуття – позитивне та негативне та процвітання), доцільно проілюструвати їх відношення між собою. На рис. 7.6.1 представлена проста модель різних елементів основи вимірювання для суб'єктивного благополуччя: концепт вимірювання, субкомпоненти благополуччя і детермінанти.



**Рис. 7.6.1 Проста модель суб'єктивного благополуччя**

Ця модель представляє організаційну основу для аналізу масштабу предмета розгляду і надає уявлення про різні елементи каркасу вимірювання суб'єктивного благополуччя, що має широкий потенціал застосування різними групами користувачів. Можна визначити принаймні декілька таких сфер.

Суб'єктивне благополуччя може доповнювати картину, що описується іншими соціальними та економічними індикаторами, надаючи додаткову інформацію. Особливо цінною є така

інформація щодо «чистого» (нетто) впливу на людей змін у соціальних та економічних умовах з позиції сприйняття цих змін у власному благополуччі, враховуючи різницю у перевагах серед індивідів. Це слугує основою оцінки впливу тих чи інших рішень, що приймаються в публічному управлінні.

Крім інформації про сукупність змін на національному рівні, показники благополуччя можуть також давати уявлення про найбільш задоволені (не задоволені) групи у суспільстві або про кращий (гірший) рівень життя, що є додатковим джерелом інформації щодо якості здійснюваної політики для певних груп населення. Зокрема, мігранти більше ніж інші можуть бути мотивованими рівнем доходу щодо інших факторів<sup>161</sup>, і це є первинним чинником для їх рішення вирушати за кордон. Таким чином, існуватиме постійна різниця у сприйнятті якості життя між ними та постійними мешканцями країни, що визначає доцільність урахування різних аспектів вимірювання суб'єктивного благополуччя для різних груп населення. Важливим є те, що через більшу чутливість показників суб'єктивного благополуччя, ніж інших соціально-економічних індикаторів до різного ступеня змін, перші можуть генерувати додаткову інформацію про наслідки тієї чи іншої політики (рішення, що приймається органами влади).

Іншим основним аспектом використання суб'єктивних показників благополуччя є краще розуміння рушійних мотивів благополуччя на індивідуальному рівні. Вони можуть бути застосовані для отримання інформації щодо відносного внеску різних факторів і обставин у персональне благополуччя, хоча з певною пересторогою, оскільки персональне суб'єктивне уявлення про власне благополуччя не завжди таке саме, як загальне благополуччя індивіда<sup>162</sup>. У цьому контексті важливим є визначення, наскільки результати політики, що використовуються для вимірювання прогресу, добре співвідносяться з факторами, які детермінують уявлення населення про власне благополуччя. Хоча суб'єктивні уявлення не є необхідним еквівалентом загального благополуччя, показники суб'єктивного благополуччя унікальні та

<sup>161</sup> Bartam, D. Economic migration and happiness: comparing immigrants and natives happiness gains from income. // *Social Indicators Research*, 2010 - Vol.103. - N1. - P57-76.

<sup>162</sup> Helliwell, J., Wang, S. Trust and well-being. // *International Journal of well-being*, 2011. – Vol. 1. – N. 1. – P.42-78

в цьому сенсі є доволі потужним емпіричним джерелом інформації щодо наслідків прийнятих органами влади рішень, особливо у неринковому секторі. Через аналіз рівня реально досягнутого суб'єктивного благополуччя як результату різних рішень та підходів, політики та управління краще розуміють, що саме важливо для людей на емпіричному рівні.

Окреслений підхід може використовуватись як один із елементів оцінювання результатів політики, насамперед у тих сферах, де населення є основним об'єктом державних (регіональних чи місцевих) програм; у такому випадку він набуватиме характеру найбільш прийняттого вимірювального інструменту, що засвідчує досягнення (не досягнення) цими програмами успіху.

### **7.7. Концепція алгоритму прийняття рішення в публічному управлінні**

Процес прийняття рішення в публічному управлінні складається з певних послідовних дій і може модифікуватися залежно від складності та масштабу проблеми, яка вирішується. Тим не менш, цей процес повинен містити певні обов'язкові складові, що забезпечуватимуть урахування найнеобхідніших кроків, які мають бути здійснені.

#### **7.7.1. Визначення альтернативних варіантів рішення**

Як наголошувалося раніше, надзвичайно важливим є чітке визначення проблеми в тій чи іншій суспільній сфері, а відтак, чітке формулювання завдання відповідної сфери (сфер) політики. Ґрунтовний опис недоліків ринкового регулювання (його відсутності), проблем із наданням неринкових (публічних) послуг бізнесу і населенню, а також чітка ідентифікація причин, що систематично живлять ці проблеми, є найбільш важливим кроком, який уможлиблює визначення адекватних рішень публічної влади. Лише переконавшись (яке, за необхідності, може стати результатом широких консультацій та дискусій з різноманітними стейкхолдерами), що проблема та її джерело для певної сфери



політики визначені, слід переходити до розгляду питання, які альтернативні дії необхідно вжити для розв'язання цієї проблеми та наскільки можливим є її вирішення. Альтернативи певної сфери політики можуть бути визначені на основі певних типів втручань<sup>163</sup>:

1) відсутність втручання – «базовий сценарій», який не передбачає жодних змін у певній політиці або скасування існуючих заходів політики (скасування діючих програм, регуляторних та інших актів законодавства);

2) покращання / посилення впровадження існуючих рішень, можливо шляхом прийняття додаткових рішень;

3) упровадження міжнародних (європейських) стандартів у певні сфери політики при вирішенні ряду проблем;

4) запровадження саморегулювання замість регулюючих державних актів у певних сегментах ринку;

5) створення умов для координації діяльності стейкхолдерів;

6) інформаційне забезпечення тієї чи іншої сфери суспільного життя;

7) застосування інструментів, що передбачають ринкові механізми регулювання відносин;

8) прямі фінансові (інвестиційні) інтервенції у публічний сектор;

9) упровадження чинних стандартів (технічних, екологічних, соціальних тощо);

10) рамкові рішення;

11) прескриптивні рішення (регуляторні дії).

Слід відмітити обов'язковість аналізу так званого «базового сценарію», передбачає тобто відсутності якихось змін у певній сфері політиці. Він необхідний для оцінки прогнозованих наслідків невтручання (існуючого стану втручання) органів влади у вирішення проблеми. Подібний прогноз повинен здійснюватися з метою аналізу наслідків можливих впливів факторів, які можуть поглибити існуючі проблеми і протиріччя, що може призвести до виникнення ланцюгової реакції в інших сферах суспільного життя. Виявлення подібних сценаріїв дає додаткові підстави для ініціювання необхідних рішень, покликаних зменшити ризик непередбачуваних наслідків відсутності управлінського втручання.

<sup>163</sup> European Commission. Impact assessment guidelines. SEC(2009). [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

### 7.7.2. Ідентифікація витрат і вигід, які потребують оцінки

Важливим є визначення якомога більшого переліку впливів, пов'язаних із вибором рішення, що пропонується для прийняття, а також ідентифікація зростаючих витрат та вигід для кожного з передбачених у рішенні заходів порівняно з базовим сценарієм. Цей крок охоплює висвітлення позитивних та негативних впливів, що асоціюються з кожним заходом у рамках пропонованого рішення. Ці впливи не завжди можна достатньо просто монетизувати. Кожна з дій обраного рішення може викликати виникнення різних витрат і вигід протягом усього її. В табл. 7.7.1 наведені типи витрат, які найбільш вірогідно з'являються при застосуванні кожного з типів державного втручання як результату рішення в публічному управлінні.

Таблиця 7.7.1

#### Види витрат за різних типів втручання як результату рішення

Тип державного втручання	Систематичні витрати
Саморегулювання	Витрати на моніторинг Трансакційні витрати Прямі витрати на виконання вимог
Координація дій стейкхолдерів	Витрати на моніторинг Трансакційні витрати Витрати органів координації Прямі витрати на виконання вимог
Інструменти ринкових механізмів	Трансакційні витрати Обтяження Прямі витрати на виконання вимог Непрямі витрати на виконання вимог
Упровадження стандартів	Витрати на моніторинг Прямі витрати на виконання вимог Непрямі витрати на виконання вимог
Керування і контроль	Обтяження Адміністративний тягар Прямі витрати на виконання вимог Непрямі витрати на виконання вимог Витрати на моніторинг Витрати органів контролю Витрати на застосування права

Слід відмітити, що такі типи державного втручання, як організація саморегулювання та координація дій стейкхолдерів, можуть зменшувати організаційні витрати через зменшення втручання органів виконавчої влади у ці процеси. Інструменти ринкових механізмів можуть сприяти зниженню адміністративних вимог, водночас призводити до значних загальних витрат на виконання вимог; суттєві непрямі витрати на виконання вимог з'являються, коли вартість інструменту перекладається на інших виробників певного сектору або на кінцевого споживача. Упровадження стандартів має набагато більше переваг, ніж керування та контроль, особливо якщо ці стандарти встановлюються щодо приватних виробників та стосуються умов продуктивності виробництва без суворого детермінування специфічності виробничого процесу чи використання відповідного матеріалу. Це скорочує адміністративні витрати, проте призводить до нарощування витрат на виконання вимог і витрат на моніторинг з боку органів виконавчої влади. Керування та контроль вважається найбільш витратним типом втручання.

Хоча стандартний АВВ не вимагає на цьому етапі чіткого розподілу витрат и вигід між стейкхолдерами, які підпадають під вплив рішення, така процедура є корисною та доцільною, оскільки сприяє уникненню подвійного врахування впливів і допомагає проаналізувати кумулятивні впливи при впровадженні рішення.

### ***7.7.3. Вибір моделі аналізу витрат і вигід***

Вибір моделі, за якою здійснюється АВВ, залежить від відповіді на такі запитання:

1. Чи впливає проблема, що розглядається, на декілька ринків і чи зумовлює значний кумулятивний ефект, пов'язаний із впливами?

2. Чи впливає (і наскільки суттєво) обраний варіант рішення на економіку в цілому?

Ствердна відповідь вимагає використання моделі загальної рівноваги. В іншому випадку, коли проблема впливає на обмежену кількість ринків, справляє прямі впливи на стейкхолдерів і генерує непрямі обмежені макроекономічні ефекти, доцільно

використовувати моделі неповної (часткової) рівноваги. Найбільш часто використовують моделі DG EGFIN, MARKT, CLIMA, MOVE, ENER, JRS<sup>164</sup>.

#### **7.7.4. Монетизація прямих витрат для усіх можливих альтернативних рішень**

Послідовність кроків монетизації прямих витрат залежить від характеру впливу альтернатив пропонованого рішення. Якщо наслідком такого рішення є прямі платежі, що стосуються усіх стейкхолдерів або соціальних груп, це передбачає обчислення їх витрат з урахуванням кількості осіб / компаній, що підпадають під вимоги, пов'язані з пропонованим рішенням, частоти платежів та їх обсягів.

Якщо рішення призводить до зростання витрат на виконання вимог, у тому числі й адміністративних витрат, то за кожною групою стейкхолдерів (цільових стейкхолдерів), яких це стосується:

- визначаються основні грошові витрати (далі – ОГВ), окремо одноразові та регулярні;

- ідентифікуються й обчислюються у грошовому вираженні витрати на інформаційні зобов'язання (далі – ІЗ), що виникають за кожним альтернативним рішенням;

- оцінюється ОГВ та ІЗ для функціонуючого бізнесу зі звичайною ефективністю, пересічного громадянина чи нормально функціонуючої адміністрації (у звичайних умовах). Концепція звичайної ефективності потрібна для реально обґрунтованого визначення часу, якого потребуватиме бізнес / населення для виконання вимог пропонованого рішення (зокрема, правових норм);

- оцінюються витрати, яких не можна уникнути у разі скасування певного рішення. Як правило, така оцінка є результатом консультацій з цільовими стейкхолдерами чи експертами;

- розглядаються цільові групи, диференційовані за розміром (малий, середній, великий бізнес) або за іншою ознакою

---

<sup>164</sup> Assessing the cost and benefit of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Final Report. // Brussels, 2013. – 221 pp.

(територіальний рівень органів виконавчої влади, наявність доступу до Інтернету для громадян тощо), для яких вносяться корективи щодо ОГВ, ІЗ, витрат у разі скасування рішення;

– оцінюються витрати на виконання вимог рішення за кожною групою основних грошових витрат кожної цільової групи за кожною альтернативою рішення через урахування операційних витрат, витрат на технічне обслуговування, фінансових і капітальних витрат;

– оцінюється адміністративний тягар (накладні витрати) з урахуванням часу, необхідного для виконання зобов'язання, частоти інформаційних зобов'язань, середньої зарплати персоналу, задіяного на виконання адміністративної діяльності, витрат на сторонні консультації, аудит, послуги;

– визначаються можливі витрати на виконання вимог протягом періоду дії рішення. При цьому враховуються зміни, пов'язані з технологічними інноваціями, необхідністю вдосконалювати знання працівників тощо;

– визначається загальна сума усіх витрат, пов'язаних із виконанням кожного альтернативного рішення з екстраполяцією адміністративних накладних витрат (див. EU Administrative Burdens database).

#### ***7.7.5. Витрати органів виконавчої влади та загальні прямі витрати***

Ці витрати виникають у зв'язку з необхідністю виконувати прийняте рішення та охоплюють організацію моніторингу дотримання вимог, інспекцій і застосування адміністративних санкцій, обробку скарг, судові процеси та витрати, пов'язані з виконанням судових рішень. Кожне альтернативне рішення має бути оцінено з погляду витрат на забезпечення його виконання з урахуванням їх розподілу за територіальним рівнем. Оцінка витрат органів виконавчої влади на виконання рішення повинна також стосуватися необхідності здійснення додаткових операційних (витрати на персонал) та капітальних (придбання техніки та обладнання, інформаційного забезпечення тощо)

витрат. З урахуванням наведеного обчислюється загальна сума витрат органів виконавчої влади.

Загальні прямі витрати є сумою витрат, пов'язаних із виконанням рішення (витрати на виконання вимог, загальні, накладні витрати, витрати органів виконавчої влади). Вони мають бути визначені для кожного альтернативного рішення та розподілені між стейкхолдерами.

### **7.7.6. Скорочення витрат**

Вигоди можуть виникати через скорочення витрат у результаті прийняття рішення, Вони не пов'язані з покращанням ринкових умов, а є наслідком скорочення різноманітних вимог до стейкхолдерів. Обчислення вигод здійснюється так само, як і розглянуте вище визначення прямих витрат, спричинених введенням зобов'язань для населення та бізнесу.

Вигоди, пов'язані з підвищенням ефективності ринку через стимулювання інновацій та технологічного прогресу, просування виробництва певних товарів або інформації, що стає більш доступною для учасників обміну, стосуються зростаючого суспільного добробуту, який створюється у вигляді надлишку для виробника та споживача. Монетизація цих вигід пов'язана з наявністю даних про функції попиту і пропозиції, у тому числі про еластичність попиту. Зокрема, якщо йдеться про прийняття рішення щодо скорочення обмежень доступу на внутрішній ринок певних імпортованих товарів, то можуть виникнути негативні ефекти для вітчизняних підприємств, водночас вигоди отримують споживачі у вигляді урізноманітнення товарів, конкуренції та зменшення цін. Ступінь, до якого це відбудеться, залежить від низки факторів: різноманітності товарів; частки ринку, що вони займатимуть; внутрішнього виробництва та відповідних цін. Якщо ефект буде суттєвим, більше споживачів матимуть доступ до цих товарів і загальний суспільний добробут буде зростати. Водночас технологічний прогрес може призвести до скорочення важливих витрат, підвищуючи ефективність бізнесу і, відповідно, сприяючи зростанню доходів підприємств та зниженню загального рівня ринкових цін.

Для оцінки можливих вигід слід ураховувати:

1) надлишок споживача – міра, до якої споживачі виграють від можливості купувати певний продукт; він також вимірюється як різниця між тим, скільки споживачі були б готові сплатити за певний товар, і тим, що вони фактично платять. Споживчий надлишок і ціна пов'язані зворотною залежністю: за інших рівних умов вища ціна зменшує споживчий надлишок. Збільшенню надлишку споживача сприяє зростання на ринку кількості виробників і посилення конкуренції. У цьому контексті адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС у рамках створення зони вільної торгівлі сприятиме зростанню надлишку для українського споживача. Ці вигоди можуть бути обраховані безпосередньо за допомогою моделей часткової рівноваги;

2) надлишок виробника вимірює вигоду продавців від продажу певного продукту і дорівнює різниці між фактичною ціною та мінімально прийнятною ціною для виробника. Гармонізація національного законодавства та зменшення митних бар'єрів дає можливість виробникам отримувати вигоду від економії на масштабі;

3) безповоротні втрати – якщо ринок працює неефективно, обсяг виробництва може бути неоптимальним; при цьому ціни набагато вищі за вартість, а отже, частина споживачів відмовлятиметься від купівлі товарів. Цінність, яка б могла бути створена більш ефективним ринком, представляють як надлишок споживача<sup>165</sup>.

### ***7.7.7. Впливи на здоров'я, безпеку та навколишнє середовище***

Органами влади приймається численні рішення щодо покращання умов життя населення, і, як правило, такі покращання складно квантифікуються та монетизуються. Вигоди, що асоціюються з впливом неринкового характеру, особливо з покращанням благополуччя, зазвичай пов'язують з готовністю людини платити (WTP). WTP може бути оцінена двома методами:

<sup>165</sup> Commission Impact Assessment. SEC(2006)925. // Brussels, 2006. – 78 pp.

1. Шляхом спостереження, за що індивіди дійсно платять для досягнення певного результату (*метод виявлених уподобань, revealed preferences*), який містить:

– гедонічну модель, що використовує статистичні методи вимірювання характеристик товару в його ціні. Гедонічні ціни часто використовують на ринку праці та на ринках нерухомості (так, вигоди від зниження рівня шуму в певній місцевості можуть бути оцінені за гедонічною моделлю, яка визначає внесок рівня шуму до ціни нерухомості через порівняння цін на нерухомість залежно від її розташування);

– модель запобіжної поведінки, що розглядає дії індивідів для уникнення певних ризиків. Зокрема, ціна ризику може бути пов'язана з кількістю грошей, яку індивід згоден платити за страхування від певного ризику. Цей метод застосовується у багатьох сферах, включаючи безпеку, навколишнє середовище та безпеку матеріалів. Сучасні дослідження фокусуються на використанні цього методу у сфері охорони здоров'я;

– методи визначення вартості хвороби, які стосуються вигід, що оцінюються через зниження фінансових витрат, пов'язаних із хворобами, та базуються на комбінуванні прямих і непрямих витрат у зв'язку з необхідністю лікування. Прямі витрати асоціюються з витратами на діагностику, лікування, догляд, реабілітацію, перебування в лікарні; непрямі витрати характеризують цінність втраченого через хворобу доходу (з урахуванням середньої погодинної плати) та часу на відпочинок. Прямі медичні витрати на лікування хвороби встановлюються з використанням даних про фактичні здійснені пацієнтами витрати під час хвороби.

2. Шляхом прямого опитування індивідів щодо готовності платити за досягнення певного результату у майбутньому (*метод установлених / зафіксованих уподобань, stated preferences*). До типових моделей зафіксованих уподобань відносять модель суб'єктивної оцінки (*contingent valuation method*), що базується на ідеї про можливість безпосередньої фіксації індивідами своєї готовності платити за майбутні вигоди.



### **7.7.8. Оцінювання непрямих впливів**

Більшість непрямих впливів, що виникають у результаті прийняття рішень, складно монетизуються. Як правило, і опосередковані витрати, і опосередковані вигоди визначаються експертним шляхом аналізуючи за результатами відповідей на такі запитання:

– чи призводить рішення до непрямих витрат на виконання певних вимог для тих стейкхолдерів, які безпосередньо не підпадають під його дію?

– чи призводить рішення до ефектів заміщення для населення та бізнесу, що не підпадають під дію рішення, в результаті чого вони використовують інші (альтернативні) джерела ресурсів чи змінюють споживання? У такому випадку розглядаються можливі вигоди тих стейкхолдерів, які користуються створеними можливостями заміщення;

– чи призводить прийняття рішення до зменшення конкуренції, зокрема через ускладнення появи на ринку нових підприємств, створення умов для узгоджених дій виробників, втрати споживачів, тощо (погіршення доступу на ринки)?

– чи створюються непрямі вигоди (переваги) через виконання вимог, зокрема через ефект впливу на інших стейкхолдерів, що не підпадають під дію рішення?

– чи викликатимуть заходи, пов'язані з упровадженням рішення, більш широкі макроекономічні вигоди?

Доцільним є здійснення аналізу мультиплікативного ефекту від рішення, що приймається у певній сфері політики, у частині появи загальних макроекономічних вигід, зокрема тих, які приводять до зростання ВВП: емпірично доведено, що зменшення на чверть адміністративного тягаря (витрат) призводить до зростання ВВП на 1,0–1,4%, а подвоєння швидкості широкукосмугових ліній зв'язку – на 0,3%<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> OECD Comparing Administrative Burdens Across Countries. 2007. Paris: OECD Publications

### 7.7.9. Реальні наслідки та порівняння альтернативних рішень

Після здійснення монетизації усіх впливів, дисконтування (приведення вартісних показників до одного часового періоду з метою їх коректного порівняння, яке виконується за відомою стандартною процедурою) та оцінки непрямих впливів аналізується система показників, що характеризують різні альтернативи рішень (приклад наведено у табл. 7.7.9.1).

Таблиця 7.7.9.1

#### Аналіз показників альтернативних рішень

Впливи	Базовий сценарій	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
<b>Витрати</b>				
Прямі витрати	5	2	3	4
Непрямі витрати	4	3	2	4
Витрати на виконання рішення	1	1	1	2
<b>Вигоди</b>				
Прямі вигоди	1	3	4	4
Непрямі вигоди	2	2	3	3

У цьому випадку аналізуються показники базового сценарію (коли не приймається жодного рішення щодо існуючого стану у певній сфері), а також трьох можливих альтернативних рішень, які пропонуються. Показники кожного з варіантів (базового та альтернативних) представлені у вигляді відповідних витрат та вигід. Показники можуть відображати як грошову оцінку витрат і вигід (монетизована оцінка), так і негрошову (у випадку, коли витрати й вигоди неможливо коректно монетизувати). За неможливості здійснити грошову оцінку показники впливу можуть бути ранжовані за певною шкалою від найнижчого до найвищого (у наведеному прикладі – від 0 до 5) з метою

відображення інтенсивності впливу того чи іншого рішення. Порівняння дає можливість вилучити з аналізу ті альтернативи, які домінують над іншими. Зокрема, вищезрозглянута Альтернатива 3 може бути виключена з порівняльного аналізу, оскільки вона передбачає більше прямих витрат, ніж Альтернатива 2, більше непрямих витрат, а також витрат на виконання рішення. Водночас вигоди Альтернативи 3 аналогічні вигодам Альтернативи 2. Відповідно, можна стверджувати, що Альтернатива 2 більш приваблива й повинна залишитися для подальшого аналізу. Базовий сценарій також є домінуючим серед усіх альтернатив і має бути виключений із розгляду. Подібний аналіз може бути деталізований за різними стейкхолдерами (бізнес, населення, органи виконавчої влади, інші країни). Наголосимо, що наведений аналіз показників альтернативних рішень використовується, насамперед, для виключення тих альтернатив, які домінують над іншими, а не з метою ідентифікації привабливого вибору між варіантами, які не домінують. З одного боку, кількісний аналіз вигід та витрат альтернативних варіантів рішення спрямований на визначення варіанта з максимально чистими вигодами, з іншого – наведений тип аналізу повинен надати інформацію «за» та «проти» усіх варіантів, що залишаються (після виключення домінуючих). Остаточний варіант вибирає особа, що приймає рішення, з урахуванням політико-управлінського циклу та можливих політичних компромісів, які постійно супроводжують процеси в публічному управлінні.

### **7.8. Територіальний аспект прийняття рішень у публічному управлінні**

Процес прийняття рішень в публічному управлінні пов'язаний з необхідністю врахування їх територіального впливу. Під територіальним впливом розуміється будь-який вплив на певну географічно визначену територію з погляду просторового використання, управління чи широкого спектра економічних, соціальних та екологічних аспектів, що є результатом упровадження управлінських рішень різних територіальних рівнів влади, пов'язаних

з реалізацією певної політики (ряду секторальних політик). Наслідки впливу одних і тих самих рішень на різні території завжди будуть відрізнятися більшою чи меншою мірою. Це зумовлено об'єктивною дією різноманітних факторів, що визначають розвиток тієї чи іншої території. У табл. 7.8.1 наведені основні детермінанти територіального (на рівні країни, регіону чи територіальної громади) розвитку, які зумовлюють особливості територіального впливу управлінських рішень.

Таблиця 7.8.1

### Основні детермінанти територіального розвитку

Детермінанта	Характеристики детермінанти
Історична	Спадщина (політична, економічна, соціальна, культурна); часові рамки протікання регіональних процесів
Економічна та екологічна	Структура виробництва, зайнятість, продуктивність, технології, екологічні обмеження, пов'язані з економічним розвитком
Інституційна	Система регулювання відносин, норми, інститути суспільства, захист прав власності
Соціальна, культурна	Рівень та структура доходів і споживання, доступ до базових соціальних послуг, культура, традиції
Політична	Централізація/децентралізація, демократизація, свобода вибору, захист прав і свобод людини
Просторова	Розмір території країни, регіону, просторове оточення, просторова периферійність
Глобальна	Відкритість інтеграційним процесам, присутність на світових ринках, вільний рух ідей, товарів, людей, капіталу

Наведений у цій таблиці перелік детермінант свідчить про значну кількість чинників, що повинні враховуватися при прийнятті управлінських рішень: більш глибокий аналіз їх впливу дає уявлення про причини територіальної диференціації добробуту, фактори максимізації конкурентоздатності регіонів, можливості ефективного пристосування до глобальних викликів. Широкий спектр детермінант, що має як економічну, так і неекономічну природу, підтверджує неможливість застосування одних і тих самих рішень у різні часові періоди для різних

територій. Кожна з таких територій має відмінну від інших історію, спадщину, екологічні проблеми, інші характеристики, які впливають на визначення траєкторії розвитку, соціальних перспектив, тощо. Така варіативність детермінує обставини й особливості зростання територій, які весь час змінюються і між країнами, і всередині країн. Отже, розвиток за територіальною ознакою є неминуче контекст-залежним. З цього випливає принаймні два важливі висновки. По-перше, територіальний соціально-економічний розвиток визначається численними детермінантами, і з часом їх кількість лише зростає, отже, рівномірний і збалансований розвиток не може існувати одночасно на усіх територіях різного масштабу та рівнів. Розвиток передбачає нерівномірність, і тому досягнення як його рівності, так і рівномірності у територіальному вимірі є неможливим. По-друге, рішення в публічному управлінні також повинні прийматися з огляду на наведені вище детермінанти, оскільки мають урахувати якісні зміни умов, в яких відбувається розвиток.

Два останні десятиліття засвідчили зростаючу увагу до територіальних наслідків рішень (насамперед, у Європейському Союзі та країнах Спільноти), що приймаються у контексті інтегрованого впливу на зниження територіальних диспропорцій розвитку<sup>167</sup>. Зокрема, усі сфери політики ЄС за ступенем їх впливу на зниження територіальних диспропорцій діляться на три групи: ті, які мають чіткий територіальний вимір впливу; ті, які мають частковий територіальний вимір; сфери політики, які не мають виразного територіального виміру впливу (*spatially blind*). Такий поділ зроблений для оцінювання територіального впливу тієї чи іншої сфери політики та рішень, що приймаються в їх рамках, а також оцінки їх синергетичного впливу на розвиток регіонів.

Зокрема, до групи політик, що справляють чіткий територіальний вплив, віднесена конкурентна політика, яка має високу чутливість до державної допомоги окремим національним компаніям. Спеціально введені з 2008 р. правила, що звільняють країни ЄС від особливих процедур регулювання надання

<sup>167</sup> Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 - 298 p.

фінансової допомоги в окремих секторах економіки, передбачають безперешкодне фінансування лише тих видів діяльності, які не порушують принципи конкурентної політики ЄС: допомога малому та середньому бізнесу, професійна перепідготовка, зайнятість, допомога у захисті навколишнього середовища, підприємництво, започаткування підприємницької справи в регіонах, що підпадають під умови надання фінансової допомоги<sup>168</sup>.

До цієї групи віднесені також транспортна політика (хоча одночасно відмічається її незначний вплив на зменшення міжрегіональних диспропорцій), охорона навколишнього середовища, морська політика, загальна політика з вилову та переробки риби. Окреслений набір політик, визначений, як такий, що безпосередньо впливає на зменшення регіональних диспропорцій, очевидно є ще остаточно не визначеним.

До групи сфер політики, що мають просторовий вимір і справляють частковий вплив на регіональні диспропорції, віднесені: політика сприяння активізації наукових досліджень та технологічного розвитку, впровадження інновацій та розвитку підприємництва, формування інформаційного суспільства та медіа-простору, подолання бідності та соціальної відчуженості, зайнятість, освіта, охорона здоров'я, гендерна рівність, підтримка аграрного сектору та розвиток сільських територій, а також реагування на кліматичні зміни.

До третьої групи віднесені сфери політики без просторового виміру: політика єдиного ринку, торгівлі, енергетики, економічного та монетарного союзу.

Запровадження оцінки територіального впливу різних сфер політики має на меті підвищити територіальну ефективність рішень, що приймаються на наднаціональному (у випадку ЄС) та національному рівнях. Окрім того, більшість рішень у публічному управлінні, що приймаються на різних територіальних рівнях, можуть бути значно ефективнішими і досягати синергетичного ефекту з іншими рішеннями, якщо вони враховують територіальний вплив цих рішень.

---

<sup>168</sup> General Block Exemption Regulation (GBER) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)

Оцінювання територіального впливу рішень, що приймаються в публічному управлінні, допомагає ідентифікувати, чи існують ризики значної диференціації наслідків їх реалізації на сталий розвиток на субрегіональному рівні. Таке оцінювання розглядається з різних позицій:

- адміністративний чи політичний рівні організації влади: національний, регіональний чи локальний;
- типи регіонів: прикордонні, сільські, урбанізовані, високо розвинуті, малозаселені й т. ін.;
- функціональні території: річкові басейни, райони ринків праці, сервісні території.

Під асиметрією розуміють суттєвий просторовий розбалансований розподіл вигід та витрат як наслідок реалізації рішення в публічному управлінні. Запобігання асиметричності при прийнятті рішень є важливим чинником, що дозволяє уникнути зменшення підтримки рішень, які приймаються органами влади, а також створення проблем і затримок в їх реалізації. З цією метою мають застосовуватися заходи зі зменшення витрат для регіонів, які найбільше потерпають в результаті прийняття тих чи інших рішень. Зокрема, це стосується диференціації допомоги держави з урахуванням рівня розвитку того чи іншого регіону чи розміру ринку. Різні рішення щодо територіально диференційованої підтримки застосовуються при низьких стандартах життя на окремих територіях, для віддалених регіонів, для регіонів з низькою щільністю населення.

Урахування потенційно асиметричних впливів може підвищити ефективність і результативність рішень, що приймаються. Як правило, розглядають два різновиди рішень, для яких доцільно здійснювати оцінювання територіальних впливів. Перший з них безпосередньо стосується певних типів регіонів і просто ідентифікується, другий стосується проблем неявного територіального розподілу вигід та витрат між стейкхолдерами всередині країни (або в межах певної території). Останній тип рішень пов'язується з можливістю концентрації проблем на певній території.

Найбільш розвинута система оцінювання територіальних впливів рішень у рамках різних сфер політики з використанням

якісних та кількісних методів застосовується у Європейському Союзі<sup>169</sup>. Вона містить широкий спектр прогнозних інструментів, у тому числі моделей:

- прогнози Євростату щодо чисельності населення на регіональному рівні;

- інструменти прогнозування Європейської Комісії із зайнятості, освіти, безробіття;

- економічні моделі RHOMOLO та QUEST, які при спільному використанні забезпечують довгострокове прогнозування регіонального розвитку;

- модель LUMP, яка дозволяє прогнозувати використання земельних ресурсів з урахуванням прогнозів зміни чисельності населення та економічного розвитку;

- модель CARPI, яка дозволяє аналізувати можливий вплив рішень, що приймаються в рамках сільськогосподарської політики;

- моделі, що використовуються в рамках проекту DEMIFER європейської організації ESPON.

Ці та інші інструменти дозволяють аналізувати значний масив інформації про різні рішення, що приймаються в рамках певної сфери політики на національному, а також субнаціональному рівнях, та їх вплив на розвиток територій.

### **7.9. Концептуальні підходи до оцінювання територіального впливу управлінських рішень у контексті сталого (збалансованого) розвитку**

Один з підходів до оцінювання територіального впливу рішень, що активно використовується в європейських країнах, є концепція вразливості (the vulnerability concept), яка складається з трьох елементів:

- 1) піддавання впливу (exposure) – описує інтенсивність, з якою те чи інше рішення впливає на різні території (країна, регіон, територіальна громада), у тому числі щодо окремих

---

<sup>169</sup> Commission Staff Working Document. Assessing territorial impact: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System. // Brussels, 2013. – 45 pp.

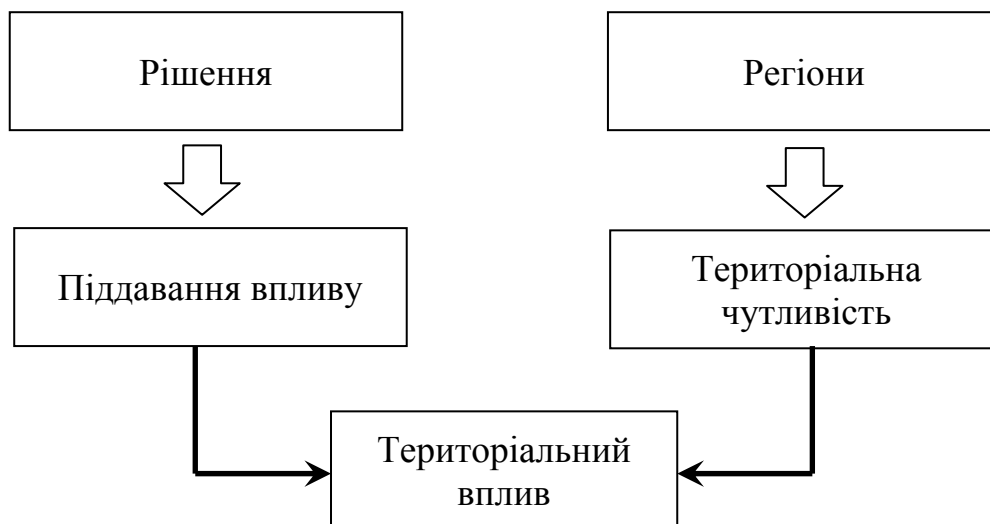


територіальних сфер (якість води, викиди, виробництво у різних секторах);

2) (територіальна) чутливість – визначає наскільки окремі території чутливі до впливів у специфічних сферах, з огляду на їхні соціально-економічні і географічні характеристики, соціальні цінності та пріоритети, до яких вони прагнуть. Під чутливістю розуміють ступінь, з якою на територію (регіон) прямо чи опосередковано, а також негативно чи позитивно впливає те чи інше рішення<sup>170</sup>;

3) територіальний вплив – потенційний ефект рішення як наслідок піддавання впливу певної сфери, території і територіальної чутливості.

На рис. 7.9.1 представлена загальна схема цього методологічного підходу.



**Рис. 7.9.1. Територіальний вплив як синтез піддавання впливу і чутливості**

З огляду на наслідки рішення, мають бути проаналізовані такі відмінні елементи / процеси: безпосередній цілеспрямований вплив рішень та непрямий і очікуваний або неочікуваний вплив рішень (позитивний чи негативний). Доцільність подібного аналізу зумовлюється складністю і диференціацією соціально-економічних та екологічних процесів на субнаціональному рівні,

<sup>170</sup> ESPON ARTS. Draft Final Report. Scientific Part. // The ESPON 2013 Programme. Luxembourg-Kirchberg, 2012.

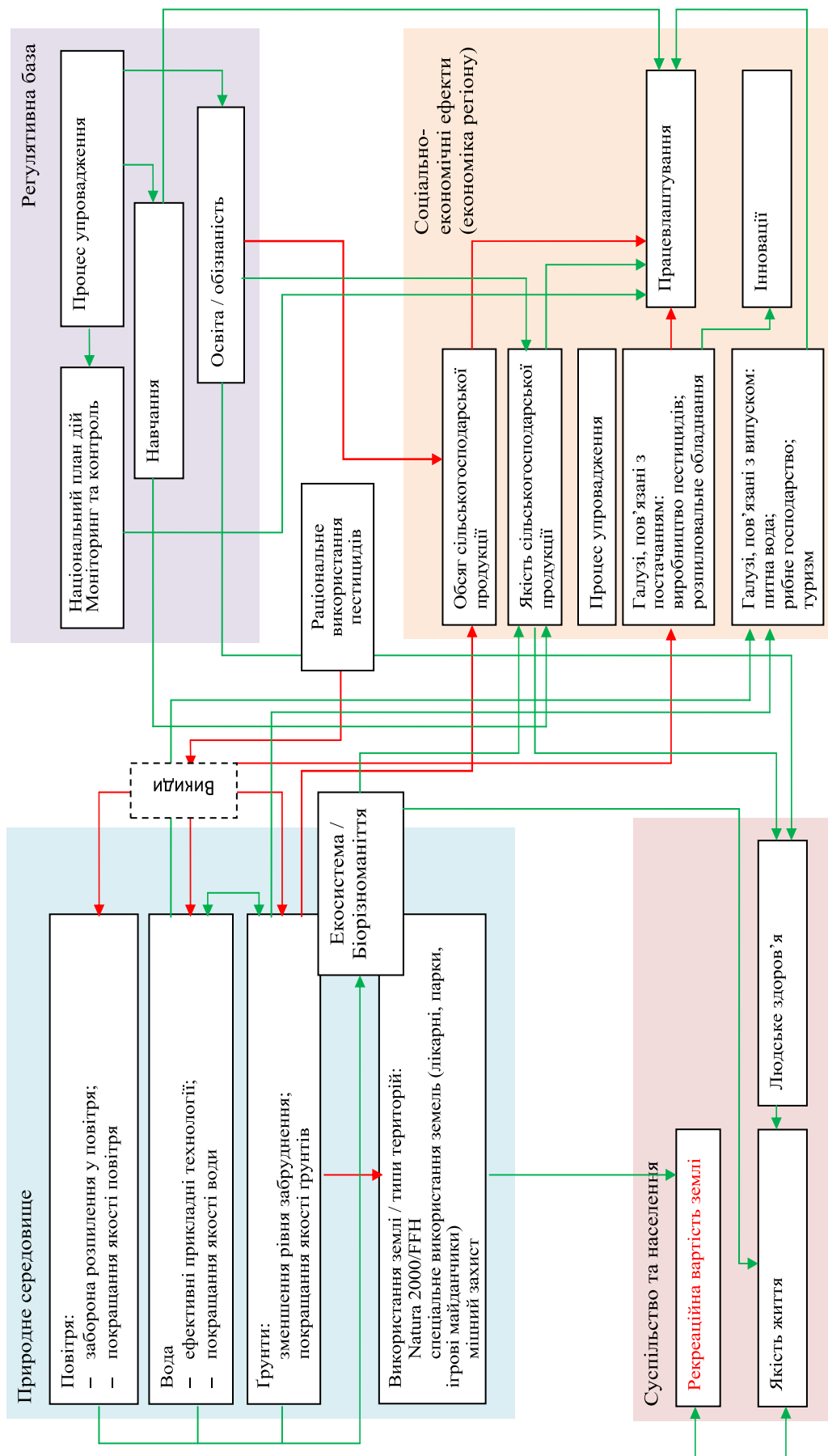
різноманітністю внутрішніх і зовнішніх зв'язків, притаманних цьому рівню, а також структурі управління (остання виконує роль певного фільтру, через який проходять управлінські рішення центральних органів влади). Загальний результат управлінського рішення центрального органу влади у зв'язку з цим може суттєво розрізнятися в рамках окремої адміністративної території залежно від територіальної специфіки та якості регіональної (місцевої) управлінської структури.

Перший крок визначення впливу рішення полягає у «перекладенні» тексту рішення (акту законодавства) у причинно-наслідкові зв'язки, що пояснюють логіку управлінського втручання. Ці зв'язки вкладаються в логічні схеми, де відображаються ланцюжки між ефектами, закладеними у пропоноване рішення (піддавання впливу), і можливістю сприйняття територією цих ефектів (чутливість).

На рис. 7.9.2 представлена концептуальна модель рішення – модель директиви 2009/128/ЕС (щодо раціонального використання пестицидів).

Відповідно до цієї моделі відображені причинно-наслідкові зв'язки між умовно виділеними основними модулями рішення: «Природне навколишнє середовище», «Економіка регіону», «Суспільство і населення», «Управлінські впливи». Кожен з них містить ряд компонентів, що ідентифікуються частинами відносин моделі як системи сталого (збалансованого) розвитку. Встановлені між компонентами зв'язки відображають прямі чи непрямі, позитивні чи негативні залежності.

З огляду на те, що концепція вразливості базується на трьох вимірах – сфери піддаванні впливу, території (регіони) та рішення (акти законодавства), методологія вимірювання територіального впливу складається з побудови і комбінування трьох індикаторів, організованих у відповідні матриці.



**Рис. 7.9.2. Концептуальна модель рішення – модель директиви 2009/128/ЄС (щодо раціонального використання пестицидів).**

**Матриця рішення / піддавання впливу (Directive / Exposure Matrix)** представляє оцінку інтенсивності, з якою кожне рішення впливає на різні сфери (навколишнє середовище, економіка, суспільство (регіональне, місцеве) і територія (регіон)), характеризуючи інтенсивність піддавання кожної сфери щодо кожного конкретного рішення. Це двомірна матриця, що вміщує сфери, щодо яких проводиться аналіз на визначення піддавання їх впливу (по горизонталі) і рішення, вплив яких аналізується (по вертикалі). Як правило, інтенсивність піддавання впливу цих сфер щодо рішень оцінюється експертами за всім логічним ланцюгом рішення щодо територіального впливу. У табл. 7.9.1 наведено перелік сфер (природне навколишнє середовище, економіка регіону, суспільство і населення) та управлінські впливи (і, відповідно, індикатори, якими характеризується певна сфера), що підлягають кількісній оцінці піддавання впливу певного рішення.

Таблиця 7.9.1

**Перелік сфер, щодо яких здійснюється оцінка  
піддавання впливу певного рішення**

<b>Природне навколишнє середовище</b>				
Ґрунт	Вода	Повітря	Кліматичні фактори	Фауна, флора
Ерозія Забруднювачі ґрунту Ущільнення ґрунту	Споживання води Забруднюючі речовини у воді Площа ущільненого ґрунту	Забруднюючі речовини у повітрі	Викиди CO <sub>2</sub> Інтенсивні опади / небезпека повеней / виникнення зсувів	Біорізноманіття Створення природних заповідників Збереження культурної спадщини
<b>Економіка регіону</b>				
Економічний розвиток	Сільське господарство	Промисловість	Послуги	Туризм
Економічне зростання Інновації Підприємництво Ринкові бар'єри	Зайнятість в сировинному секторі  Частки ріллі, пасовища	Зайнятість у переробному секторі	Зайнятість у послугах	Місця для проживання у готелях
<b>Суспільство і населення</b>				
Соціальна нерівність	Демографія	Доступність	Антропогенне середовище	Управління
Дохід,	Відтік /	Доступ до	Зростання	Ефективність

наявний на одну особу	скорочення населення	чистого повітря	урбанізації щодо зростання населення	управління / управлінського механізму
Рівність розподілу доходу	Чисельність населення, що проживає у зоні надмірного шуму	Доступність водних шляхів, автошляхів, залізниці	Змішане використання землі	Тривалість чи складність планових процедур
Рівень зайнятості	Рівень аварійності на транспорті	Використання відновлювальних джерел енергії		Рівень участі
	Рівень аварійності у промисловості, енергетиці, побуті	Використання палива		
	Здоровий спосіб життя			
	Очікувана тривалість життя при народженні			

Інтенсивність піддавання впливу цих сфер оцінюється експертами з урахуванням логічних зв'язків, які пов'язують рішення з територіальним впливом. При оцінці піддавання впливу рішення враховують як позитивну, так і негативну його сторону, використовуючи певну шкалу інтенсивності, наприклад такої розмірності:

- 1,5 – висока позитивна інтенсивність піддавання впливу;
- 1 – низька позитивна інтенсивність піддавання впливу;
- 0 – відсутність піддавання впливу;
- 1 – низька негативна інтенсивність піддавання впливу;
- 1,5 – висока негативна інтенсивність піддавання впливу.

Знак оцінки піддавання впливу присвоюється залежно від імовірного напрямку зміни показників, на які впливає рішення. У матриці Рішення / Піддавання впливу визначається, чи має розглядатися зростання показника як вигоди чи витрати для певних типів територій.

**Матриця піддавання впливу регіонів (Regional Exposure Matrix)** відображає піддавання впливу кожного регіону щодо кожного рішення, тобто показує, чи впливає те чи інше рішення на регіон, і являє собою двомірну матрицю, в якій у рядках (по горизонталі) вказуються регіони, в графах (по вертикалі) –

рішення. Фактично рішення може стосуватися тільки окремих регіонів і не впливати на інші. Ця матриця дихотомічна (для кожного регіону показник піддавання впливу може дорівнювати або 0, або 1). Іншими словами, ураховуються (розглядаються) лише ті регіони (показник дорівнює 1), які безпосередньо підпадають під вплив директиви; побічні та непрямі ефекти, як очікувані, так і не прогнозовані, не враховуються. Матриця заповнюється відповідно до результатів аналізу логічних ланцюжків кожного рішення.

**Матриця регіональної чутливості (Regional Sensitivity Matrix)** визначає загальну чутливість кожного регіону щодо піддавання впливу кожної сфери і будується безвідносно конкретного рішення. Ця чутливість залежить від соціально-економічних і географічних характеристик кожного регіону, його соціальних цінностей і пріоритетів щодо різних сфер політики. Матриця регіональної чутливості має два виміри (рядки – регіони, графи – сфери піддавання впливу) і будується з використанням прийнятних статистичних індикаторів регіональних баз даних. Регіон може бути особливо чутливим до економічних впливів, ураховуючи його відносну нерозвинутість (відсталість); інший може бути значно чутливішим до екологічних впливів, ураховуючи заповідні чи гірські місцевості, а також до впливів, пов'язаних із високою інтенсивністю автомобільного руху.

Ця матриця будується для кожної сфери, визначеної для аналізу піддавання впливу з використанням придатних для цього статистичних індикаторів регіонального розвитку. В цілому регіон гіпотетично вважається більш чутливим до індикаторів, які в поточний момент прямо пропорційно визначають чутливу сферу.

Кожен елемент цієї матриці має форму коригуючого коефіцієнта, посилюючи чи понижуючи потенційний вплив рішення на кожну сферу піддавання впливу у кожному регіоні. Як правило, корекція потенційного впливу здійснюється в меншу чи більшу сторону на певний відсоток за рішенням експертів і застосовується до індикаторів чутливості, обраних для кожної сфери піддавання впливу.

Розглянемо результуючі **матриці територіального впливу (Territorial Impact Matrices)**. Усі три вищезазначені матриці

використовуються для визначення територіального впливу рішень, представлених у матрицях впливів по одній для кожного рішення. Вплив рішень позначається як  $TIM$  (Territorial Impact). Елементи трьох матриць перемножуються почленно за формулою:

$$dTIM_{r,f} = dEXP_f \times dREXP_r \times S_{r,f},$$

де  $dTIM_{r,f}$  – ймовірний вплив рішення  $d$  на піддавання впливу сфери  $f$  в регіоні  $r$ ;

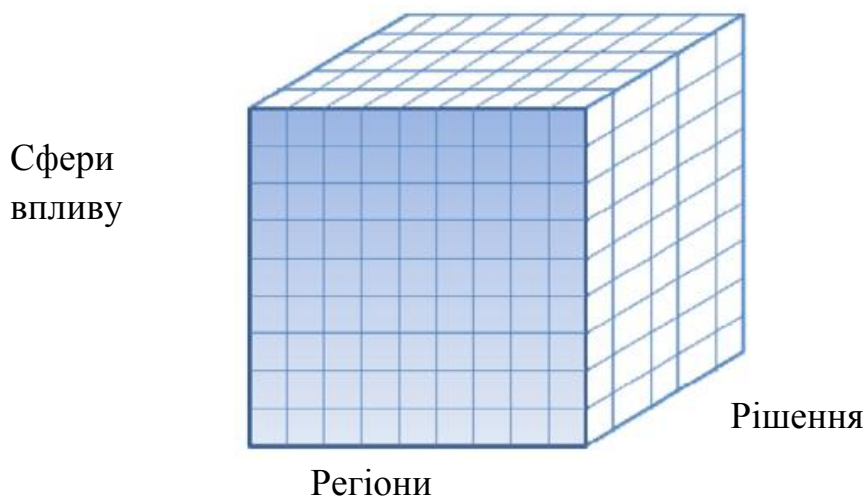
$dEXP_f$  – піддавання впливу сфери  $f$  рішенням  $d$ ;

$dREXP_r$  – піддавання впливу регіону  $r$  рішенням  $d$ ;

$S_{r,f}$  – чутливість регіону  $r$  щодо піддаванню впливу сфери  $f$ ;

Охоплюючи три виміри ( $d, f, r$  – рішення, сфери впливу та регіони), результати аналізу організовані у серію матриць (окрема матриця стосується конкретного рішення), кожна з яких відображає можливий вплив на сфери піддавання впливу (графи) у всіх регіонах (рядки) для кожного рішення. У компактній формі результати можна відобразити у вигляді кубу (рис. 7.9.3).

Після визначення потенційних ефектів рішення на територіальний розвиток визначається, яких типів регіонів може стосуватися це рішення.



**Рис. 7.9.3. Застосування методології чутливості при визначенні територіального впливу управлінського рішення**

Вищерозглянута матриця піддавання впливу регіонів представляє ряд обраних типів регіонів, що дозволяє вирішити, чи можна певний тип регіону не розглядати взагалі. Більше того, це уможлиблює визначення різного піддавання впливу для різних

типів регіонів. Отже, на цьому етапі здійснюється вибір: чи рішення взагалі не впливає на певний тип регіону (відповідно з попередньо обраних типів регіону), чи необхідно розрізняти піддавання впливу в результаті дії рішення серед різних типів регіонів.

Наступний крок – підготовка матриці рішення / піддавання впливу. На цьому етапі концептуальна модель рішення трансформується у матрицю, яка описує інтенсивність впливу, з яким рішення впливають на регіони за визначеними заздалегідь сферами (секторами): природне середовище, економіка регіону, суспільство та населення. Для кожної сфери піддавання впливу рішення визначається відповідно таких груп:

- високий / низький позитивний рівень інтенсивності піддавання впливу;
- відсутність піддавання впливу;
- високий / низький негативний рівень інтенсивності піддавання впливу.

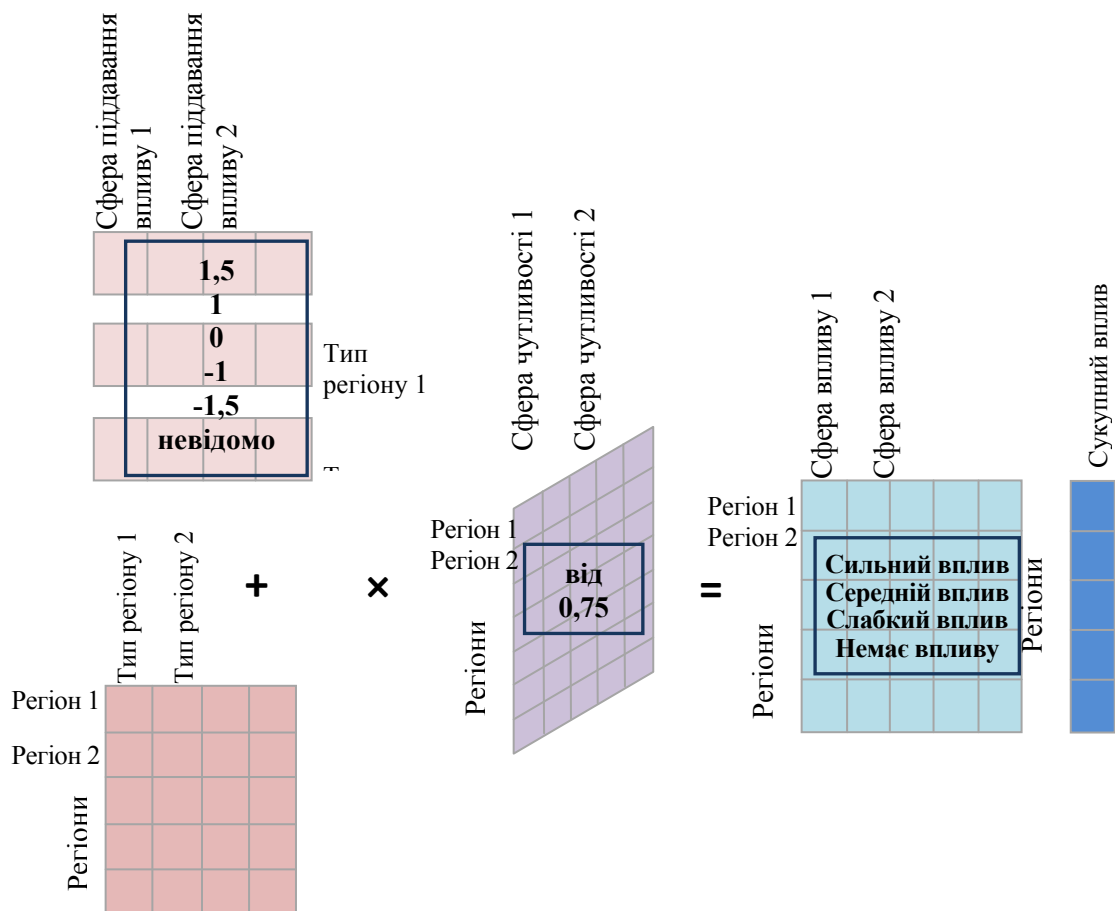
Базуючись на матриці рішення / піддавання впливу і матриці регіональної чутливості будується матриця територіального впливу. Вона визначає для кожної сфери (сектору) і для кожного регіону вплив рішення за групами інтенсивності: від дуже високого позитивного впливу до дуже високого негативного впливу. Матриця дає можливість обчислення сумарного впливу конкретного рішення на кожний регіон, ураховуючи одночасно усі впливи на різні сфери. Вона також дозволяє оцінити інтегрований ефект впливу декількох рішень на подальший розвиток регіону.

На завершальному етапі за участю різних стейкхолдерів відбувається дискусія щодо результатів оцінки територіальних впливів рішення (або декількох рішень).

Загальна схема розглянутої моделі представлена на рис. 7.9.4.

За подібним підходом доцільно розглядати будь-яке управлінське рішення, яке так чи інакше впливає на сталий розвиток певної території. Важливість і цінність такого підходу полягає у його системності, що охоплює усі складові сталого розвитку.





**Рис. 7.9.4. Процес оцінювання регіональної чутливості до впроваджуваного рішення**

*Питання для самоперевірки та обговорення*

1. Обґрунтуйте загальні вимоги до прийняття рішень в публічному управлінні;
2. Охарактеризуйте основні моделі прийняття рішень;
3. Побудуйте ієрархію цілей на прикладі однієї з суспільних проблем, визначте набір критеріїв їх досягнення;
4. Поясніть модель прийняття рішень «витрати-вигоди» та наведіть приклади обмеженості її застосування;
5. Охарактеризуйте основні складові моделі прийняття рішення на основі оцінювання впливу (ІА);
6. Охарактеризуйте основні сфери, в яких досліджується та оцінюються впливи рішення, що приймається;
7. Охарактеризуйте витрати та вигоди, які оцінюються в основних сферах;

8. Проаналізуйте основні методи оцінки вигід і витрат, що використовуються в публічному управлінні;
9. На основі стандартної моделі оцінювання витрат ідентифікуйте вартість дотримання вимог для підприємств при прийнятті конкретного регуляторного акта;
10. Наведіть методи оцінювання вигід при прийнятті управлінських рішень;
11. Охарактеризуйте методи оцінки вигід соціального характеру;
12. Наведіть основні методи оцінки грошової цінності для неринкових послуг;
13. Поясніть концепцію алгоритму прийняття рішення в публічному управлінні;
14. Обґрунтуйте необхідність врахування при прийнятті рішень територіальний їх вплив;
15. Підготуйте концептуальну модель конкретного акта законодавства України з оцінювання територіального впливу в контексті сталого (збалансованого) розвитку.

## ВИСНОВКИ

13 березня 1972 р. у Смітсонівському Інституті (Вашингтон) уперше була представлена колективна праця «Межі зростання. Доповідь Римського клубу»<sup>171</sup> за проектом Римського клубу «Скрутне становище людства» (Project on the Predicament of Mankind). У ній були представлені результати моделювання розвитку світу за умови зростання людської популяції та вичерпання природних ресурсів. Дослідження показало, що може відбутись у світі, якщо не започаткувати різні механізми та дії з регулювання чисельності населення, збільшення обсягів промислового й сільськогосподарського виробництва, а також не вживати заходів щодо захисту природного середовища.

У запропонованій моделі аналізу зростання світової системи було закладено п'ять основних параметрів: чисельність населення, обсяг капіталу, виробництво продуктів харчування, вичерпання невідновлювальних ресурсів і забруднення природного середовища. У передмові книги зазначено, що вона є закликом до дій. Виявлені в процесі роботи над доповіддю тенденції світового розвитку ведуть світове товариство до катастрофи. Для того, щоб цього не допустити, потрібні координовані та потужні зусилля землян протягом довгого часового періоду.

Ця й інші праці учасників Римського клубу ініціювали активність наукової громадськості та управлінців світу, що яскраво проявилось у проведенні різних світових форумів, про що йшлося у розділі 2 посібника.

Людство увійшло у XXI ст. із певним розумінням відповідальності за наслідки техногенного впливу людини на природу. Частково усвідомлено, принаймні на рівні урядів, що підписані документи Ріо-92 і наступних форумів передбачають необхідність докорінних змін в освоєнні, використанні та збереженні природних ресурсів. В усіх державах світу обговорюється, а в більшості з них і реалізується нова світоглядна парадигма розвитку – сталий (збалансований) розвиток.

В Україні теж збільшується кількість прихильників розуміння цього процесу як досягнення збалансованості економічного,

---

<sup>171</sup> Пределы роста / Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л. Дэндерс Й., Беренс В. III ; пер. с англ. –М. : Изд-во МГУ, 1991.– 207 с

соціального, екологічного і духовного розвитку, що базується на певних базових рівновагах. Основними з них є:

- рівновага між інтегральним природно-ресурсним потенціалом території і структурами виробництва;
- рівновага екологічної ємності природних ландшафтів з урахуванням їх здатності до самовідновлення природних властивостей і техногенного впливу на них.

Сьогодні ми відчуваємо, на жаль, що потреби економічного зростання, як і раніше, задовольняються за рахунок експлуатації природних ресурсів, а отже, за рахунок втрати не тільки самих ресурсів, а й природних екологічних властивостей компонентів природи, що призводить до зниження життєзабезпечувальної здатності нашої планети.

Найгіршим і нині є відсутність в управлінців України розуміння важливості збереження природних ресурсів та збереження природних властивостей компонентів природи та їх цінностей як бази для виробництва продукції і послуг, а також забезпечення належних умов життя населення. Наслідком цього був низький рівень усвідомленості керівниками виробництв і громадян у цілому наслідків деградації компонентів природи за відсутності належних дій, спрямованих на опрацювання механізмів упровадження світоглядної парадигми розвитку в Україні. На жаль, у державі наразі немає концепції, стратегії, доктрини і національного плану дій щодо переходу до сталого (збалансованого) розвитку. Однак ми повинні усвідомити, що без розв'язання проблем взаємовідносин суспільства і природи неможливо забезпечити майбутнє.

Україна має значний потенціал для забезпечення сталого (збалансованого) розвитку, проте в ході своєї попередньої історії через низку причин суб'єктивного й об'єктивного характеру наша країна не змогла його реалізувати належним чином.

Перехід країни до моделі сталого (збалансованого) розвитку можливий на основі оптимізації використання існуючого в країні природно-ресурсного, соціально-економічного, культурно-історичного потенціалів, обґрунтування напрямів і масштабів природокористування в межах країни та в її окремих регіонах. При виборі пріоритетних напрямів природокористування в

окремих регіонах держави перевага повинна надаватися тим із них, що забезпечують найбільш збалансований результат використання ресурсів, який проявляється в оптимальному співвідношенні досягнутих економічних і соціальних результатів при мінімально можливому рівні збитків, завданих природі. При цьому першочергового розвитку заслуговують найменш екологічно шкідливі нересурсоємні галузі, зокрема розвиток туризму, використання можливостей рекреаційного потенціалу країни, реалізація й отримання економічних дивідендів від збереження і використання культурно-історичного потенціалу країни.

Справжнім скарбом України є її земля, що здатна за умови раціонального використання та дбайливого ставлення нагодувати сотні мільйонів осіб у всьому світі.

Досягти прогресу на шляху до сталого розвитку можливо тільки на основі забезпечення ефективного управління процесами розвитку держави.

У липні 2012 р. дійсний член Римського клубу, єдиний українець у ньому, Богдан Гаврилишин в інтерв'ю «Українській Правді» багато говорив про світові моделі розвитку та їх сприйняття управлінцями України. Зокрема, він відмітив: «Скажу радикально: я не вірю в якісь умовні реформи у якихось сферах. Нам потрібна тотальна трансформація системи і структури політичної влади, і економічної моделі. І дуже важливо тепер – **симбіотичне співжиття з природою**. Ані влада, ані, на жаль, думаю, опозиція не зможе це зробити. Тут потрібні зовсім інші підходи. Лишаюся мрійником і вірю, що **це зроблять люди наймолодшої генерації, яким зараз 18–35 років**».

Автори посібника розуміють, що в ньому окреслені тільки основні контури сутності та напрямів упровадження світоглядної парадигми розвитку у ХХІ ст. – парадигми сталого (збалансованого) розвитку. Разом з тим, автори плекають надію, що молоді управлінці сприймуть її і направлять усі свої знання та енергію на її впровадження для забезпечення життєвих потреб нинішнього та майбутніх поколінь людей.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз вигід і витрат. Практичний посібник / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. Наук. ред. О. Кілієвич. К. – Основи, 1999. — 175с.
2. Баланс // БСЭ. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – Т. 2. – С. 557.
3. Бачинський Г. О., Беренда Н.В., Бондаренко В.Д. та ін. / За ред. Бачинського. Основи соціоекології. – К.: Вища школа, 1995. – 238 с.
4. ВЕЛ. [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.ecoleague.net/pres-tsentr-vel/novyny/2015-rik/>
5. Гоптарева И. Федерализм как политико-правовой и социальный спо-соб управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения // Credo-New, 1998. - №6.-С.18-26.
6. Горленко І.О., Руденко Л.Г., Малюк С.М. Проблеми комплексного розвитку території. – К.: Наукова думка, 1994. – 294 с.
7. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.
8. Данилов-Данильян. Устойчивое развитие и проблемы экологической политики // ЭКОС. – 1999. – №5. – С.3–12.
9. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012. Фонд «Ефективне управління» / Тімур Бойко, Ігор Гончаренко, Наталія Дмитрюк та ін. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.feg.org.ua/docs/FEG\\_report\\_2012\\_body\\_ua\\_20.11.2012.pdf](http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2012_body_ua_20.11.2012.pdf)
10. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность: Общие принципы и российский аспект. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.
11. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию [Електронний ресурс]- Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455)
12. Дорогунцов С.І., Ральчук О.М. Управління техногенно-екологічною безпекою у парадигмі сталого розвитку. – К.: Наукова думка, 2001. – 172 с.
13. Дронова О.Л. Екологічна безпека. Фактори ризику техногенних надзвичайних ситуацій в Україні. – /Інститут географії НАН України/. - К. «Академперіодика», 2011 – 270с.
14. Екологічні та соціальні наслідки міжнародної економічної інтеграції України / За ред. С.А. Лісовського; Інститут географії НАН України. – К.: Академперіодика, 2012. – 348 с.
15. Екологічний атлас України – К.: «Центр екологічної освіти та інформації», 2009. – 104 с.

16. Изменения городского пространства в Украине / Под. ред. Л.Г. Руденко. – К.: Реферат, 2013. – 160 с., ил.
17. Индикатори сталого розвитку. Офіційний веб-сайт Організації Об'єднаних Націй. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_ind/ind\\_index.shtml?utm\\_source](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_ind/ind_index.shtml?utm_source)
18. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко – М.: ЦПП, 2001. – 220 с.
19. Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения: Пер. с англ. / Под ред. И.Ф.Шахнова. – М.: Радио и связь, 1981.
20. Концепція створення Атласу природних, техногенних, соціальних небезпек і ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Видання за ред. Л.Г.Руденка. – К.: Інститут географії НАН України, 2010
21. Ландшафтне планування в Україні / Л.Г.Руденко, Є.О.Маруняк, О.Г.Голубцов та ін.; Під ред. Л.Г.Руденка. – К.: Реферат, 2014. – 144 с.
22. Лісовська О.Л., Лісовський С.А. Деякі еколого-економічні особливості України в контексті проблем глобального переходу до моделі сталого розвитку // Екологічне виховання учнів і студентів. – Житомир, 1998. – С. 17–32.
23. Лісовський С.А. Основи сталого (збалансованого) економічного, соціального, екологічного розвитку. Монографія. – Житомир:»Полісся». – 2007. – 108 с.
24. Лісовський С.А. Суспільство і природа: баланс інтересів на теренах України. - К., 2009. - 300 с.
25. Лісовський С.А., Марушевський Г.Б., Павличенко П.Г., Руденко Л.Г., Тимочко Т.В Проект доповіді України до конференції ООН зі сталого (збалансованого) розвитку Ріо + 20. .– К.: Центр екологічної освіти та інформації. 2012.-60 с.
26. Лосев К.С. Экологические проблемы и перспективы устойчивого развития России в XXI веке. – М.: Космосинформ, 2001. – 400 с.
27. Марушевский, Г.Б., Тимочко, Т.В. Украина на пути к устойчивому развитию. Институт устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации, 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sustainabledevelopment.ru/index.php?cnt=241>
28. Маруняк Є.О. Глобалізація та її вплив на розвиток регіонів України. Монографія. – К.:»Реферат». – 2007. – 224 с.
29. МКТ Росуголь [Электронный ресурс] - Режим доступу: <http://mkt.rosugol.ru>

30. Моисеев Н.Н. Еще раз о коэволюции природы и общества // Экология и жизнь. – 1998. – №2. – С. 24–28.
31. Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности – обобщающий доклад для представителей властных структур. – ЮНЕП, 2011 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.unep.org/greenecconomy](http://www.unep.org/greenecconomy)
32. Нанавов Ю. Продовольча криза – проблема глобальна //Дзеркало тижня №5, 2011
33. Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України: монографія / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІППЕ НАН України. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 714 с.
34. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг.ред. академіка НАН України Б.Є. Патона – К.: ДУ Інститут економіки користування та сталого розвитку НАН України, 2012. – 72 с.
35. Національний атлас України. – К.: ДНВП «Картографія», 2007 – 440 с.
36. ОЕСР Регіональна база даних (2008) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG\\_DEMO\\_TL2](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG_DEMO_TL2)
37. Офіційний веб-сайт Світового банку. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/>
38. Оцінка стану виконання підсумкових документів Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002) в Україні./За ред.. Л.Г. Руденка – К.: Академперіодика, 2004. – С.18 – 40.
39. Паламарчук М.М., Паламарчук О.М. Економічна і соціальна географія України з основами теорії. – К. : Знання, 1998. – 418 с.
40. Переход к устойчивому развитию: глобальный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.
41. Пильников Б. Итоги Всемирного саммита ООН по устойчивому развитию в Йоханнесбурге. // КОМПАС. – 18.09.2002.
42. Повестка дня на XXI век Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года [Электронный ресурс] – режим доступа:[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml)
43. Пределы роста / Медоуз Д. Х., Медоуз Д. Л. Дэндерс Й., Беренс В. III ; пер. с англ. –М. : Изд-во МГУ, 1991.– 207 с
44. Програма дій «Порядок денний на XXI століття: ВГО «Україна. Порядок денний на XXI століття». – Пер. з англ. - К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.



45. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони. Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
46. Руденко Л.Г., Лісовський С.А. Природно-ресурсний потенціал економічного зростання в Україні // Матеріали наукової конференції «Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку». – К.: НТУУ КПІ, 2001. – С. 270-281.
47. Руденко Л.Г. Сталий розвиток: пошуки моделей сталого розвитку України // Український географічний журнал. – 1998. – №1. – С. 5–12.
48. Ревенко А. Украина в мировых координатах человеческого развития // Зеркало недели. – 2001. – №28 (352). – С. 10.
49. Розенберг С.С. Анализ определений понятий экологии // Экология. – 1999. – № 2. – С. 89–98.
50. Серебрянный Л.Р., Скопин А.Ю. Поддерживаемое, сбалансированное или устойчивое развитие? // Изв. РАН. Сер. географическая. – 1998. – №1. – С. 44–49.
51. Словарь иностранных слов. - 18-е изд. – М.: Русский язык, 1989. – 622 с.
52. Словарь русского языка. – Т. 4. – М.: Русский язык, 1988. – 796 с
53. Словник української мови. – Т. 1. – К.: Наукова думка, 1970. – 800 с.
54. Словник української мови. – Т. 8. – К.: Наукова думка, 1977. – 928 с.
55. Словник української мови. – Т. 9. – К.: Наукова думка, 1978. – 916 с.
56. Соколов Б. Устойчиво ли устойчивое развитие? // ЭКОС. – 2000.– №5. – С. 36–50.
57. Сталий розвиток суспільства. Навч. посібник. // Садовенко, А.П. Серета, В.І. Масловська, Л.Ц. – К.: ПРООН. Вид-во «Компанія ВАІТЕ», 2009. – 238 с.
58. Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на ХХІ століття» (2002 – 2012) / За ред. Руденко Л.Г. – К.: Академперіодика, 2014. – 359 с.
59. Тойнби А. Дж. Постигение истории:.. — М.: Рольф, 2001—640 с
60. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, офіційний текст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art\\_id=246581344&](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/ru/publish/article?art_id=246581344&)
61. Указ Президента України Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

62. Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст.. (географічний аспект)» / За ред. Л.Г. Руденка. - К.: Академперіодика, 2005. – 308 с. Україна: основні тенденції взаємодії суспільства і природи у ХХ ст.. (географічний аспект)» / За ред. Л.Г. Руденка. - К.: Академперіодика, 2005. – 308 с.
63. Українська Радянська Енциклопедія. Т. 9. – К.: УРЕ, 1983. – 560 с.
64. Эволюция человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://usahitman.com/genetic-history>
65. Экологические императивы устойчивого развития России. Серия «Россия накануне XXI века». – Вып. 5. – Санкт-Петербург: ТОО ТК «Петрополис», 1996. – 192 с.
66. A framework for assessing the benefits of financial regulation. Report prepared for Financial Services Authority. // Oxford: Oxera Consulting Ltd., 2006. – 49 pp.
67. Assessing Profitability in Competition Policy Analysis. OFT Economic Discussion. // London: Office of Fair Trading, 2003. – 214 pp.
68. Assessing the cost and benefit of regulation. Study for the European Comission, Secretariat General. Final Report. // Brussels, 2013. – 221 pp.
69. Atkinson, G., Mourato,S. Environmental cost-benefit analysis. Annual Review of Environmental and Resources, 2008. – vol. 33 – N. 2.
70. Australian Government. Best Practice Regulation Handbook. // Canberra: 2010. – 94 pp.
71. Barca F. Outcome Indicators and Targets. June 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome\\_indicators\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf)
72. Bartam, D. Economic migration and happiness: comparing immigrants and natives happiness gains from income. // Social Indicators Research, 2010 - Vol.103. - N1. - P57-76.
73. Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of nations. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.beyond-gdp.eu/news.html>
74. Blanchet D., Clerc M. and Gaini, «Les preconisations du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi: quelques illustrations». - Insee References, L'economie francaise, 2010 edition.
75. Boardman, A.E., Greenberg,D.H., Vining,A.R.,Weimer,D.L. Cost-benefit analysis: concept and practice. 2006. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
76. Burkey Mark L. 'Gini Coefficients for the 2000 Census'. - North Carolina A&T State University, Department of Economics and Transportation – Logistics, Greensboro, NC, 2006. - P.23-48.

77. Central Intelligence Agency. – The World Factbook. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
78. Charbit C. and Michalun M., «Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government» - OECD Working Papers on Public Governance, Paris, OECD Publishing, 2009 - N.14. – 188 p.
79. Clark, A., Frijters, P. Shiels, M. Relative Income, Happiness and Utility: An Explanation for Easterlin Paradox and Other Puzzles. // Journal of Economic Literature, 2008. Vol. 46 – N. 1. - P.95 - 144
80. Commission Impact Assessment. SEC(2006)925. // Brussels, 2006. – 78 pp.
81. Commission Staff Working Document. Assessing territorial impact: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System. // Brussels, 2013. – 45 pp.
82. DeBondt, W., Thaler, R. Further Evidence on Investor Overreaction and Stock Market Seasonality. // Journal of Finance, 1987. - N 42. - P.557-581.
83. demoscope.ru . Электронный ресурс [ Режим доступа ] <http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0173/analit01.php>
84. Ellis, H.M. The application of decision analysis to the problem of choosing an air pollution control program for New York City. Unpublished doctoral dissertation, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Cambridge, Mass. 1970.
85. Environmental Protection Agency. USA. Guidelines for Preparing Economic Analyses. December 2010. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.yosemite.epa.gov/ee/epa/ eerm.nsf/vwAN/EE-0568-50.pdf/\\$file/EE-0568-50.pdf](http://www.yosemite.epa.gov/ee/epa/ eerm.nsf/vwAN/EE-0568-50.pdf/$file/EE-0568-50.pdf).
86. ESPON ARTS. Draft Final Report. Scientific Part. // The ESPON 2013 Programme. Luxembourg-Kirchberg, 2012.
87. Europe 2020: Europe's growth strategy // European Commission President Barroso, June 2012
88. European Commission. Impact assessment guidelines. SEC(2009). [Электронный ресурс] – Режим доступа:[http://ec.europa.eu/ smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/ iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/ iag_2009_en.pdf)
89. Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06 co-financed by ERDF (Objective 1&2). Syntethesis report. - April 2010. – 176 p.
90. Federal Government, Normenkontrollrat and Destatis, Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government, 2011.

91. Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/funding/financial-instruments/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/financial-instruments/)
92. Fllavin C. and Dunn S. Reinventing Energy System//Brown L. et al., eds State Word 1999. W.W.Northon & Co. New York & London, 1999, p.23.
93. Frey, MacKerron,G. Happiness economics from 35,000 feet. // Journal of Economic Surveys, 2012 – vol. 26 – N. 4. – P.705-735.
94. Frey, B.S., Stutzer, A. What can Economists learn from HappinessResarch? // IEW – Working Papers 080.2002. Institute for Empirical Rsearch in Economics – University in Zurich.
95. Майбутнє, якого ми прагнемо [Електронний ресурс} - Режим доступу <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>
96. Geddes M. and Newman I. «Evolution and conflict in local economic development.» - Local Economy, 1999. - Vol. 13(5). – P. 12-25.
97. General Block Exemption Regulation (GBER) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/reform/reform.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm)
98. Global Biodiversity Outlook [електронний ресурс] // режим доступу <http://s3-ap-northeast%lamazonaws.com/apl-www-docs/gbo4/gbo4-en.pdf>
99. Governing Regional Development Policy. The use of Performance Indicators. // OECD. - Paris, OECD Publishing, 2009. – 196 p.
100. Hansen, M.S., Gilberg, U.M. Cost-benefit analysis and life cycle assessment in environmental decision making- potentials and limitation. // Master Thesis Project, Technical University of Denmark, 2003.
101. Helliwell, J., Wang, S. Trust and well-being. // International Journal of well-being, 2011. – Vol. 1. – N. 1. – P.42-78
102. Human Development Reports. Getting and using the data. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>
103. Hurter, J.A., Tolley, G.S., Fabian, R.G. Benefit-cost analysis and the common sense of environmental policy. // Massachusetts, USA, 1982.
104. Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Comission. - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 - 298 p.
105. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development – Paris, OECD Publishing, 2007. – 196 p.
106. Manheim, M.L. and F. Hall. Abstract representation of goals: a method for making decisions in complex problems. // In Transportation: A

- Service Proceeding of the Sesquicentennial Forum, New York Academy of Sciences –American Society of Mechanical Engineers. 1967.
107. McFadden, D. Rationality for Economics. // Journal for Risk and Uncertainty, 1998. - N 19. - P.73-105
  108. Ministry of Economic Affairs of Netherlands. Official website. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.ez.nl/index.jsp?lang=nl](http://www.ez.nl/index.jsp?lang=nl).
  109. National Planning Policy Framework / Department for Communities and Local Governmet. - March 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/2116950.pdf>.
  110. OECD Better Life Initiative: Measuring Well-Being and Progress. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.oecd.org/progress](http://www.oecd.org/progress)
  111. OECD Comparing Administrative Burdens Across Countries. 2007. Paris: OECD Publications
  112. OECD Territorial Reviews: Hungary. - Paris, OECD Publishing, 2001. – 163 p.
  113. OECD Territorial Reviews: Poland – Paris, OECD Publications, 2008.– 252 p.
  114. OECD Territorial Reviews: Trans-Border Urban Co-Operation in the Pan Yellow Sea Region. - Paris, OECD Publishing, 2009 – 226 p.
  115. OECD. Guidelines on Measuring Subjective Well-being OECD Publishing.2013.
  116. Omura, M. Cost-benefit analysis revisited: is it a useful tool for sustainable development? // Kobe University Economic Review, 2004 - Vol.50. - P.49
  117. Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>
  118. Parris, T.M. and Kates, R.W.. Characterizing and Measuring Sustainable Development. Annual Reviews of Environment and Resources 28 (2003): pp. 559-86.
  119. Pearce, D.W. Cost-benefit analysis. // London: MacMillan Education, Ltd., 1983.
  120. Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development [Електронний ресурс ] - режим доступу <http://www.un-documents.net/jburgpln.htm>
  121. Puga D. ‘European Regional Policies in Light of Recent Location Theories’. // Journal of Economic Geography. - 2002. - 2 - P. 373-406.

122. Radaelli, C.M., A.C.M. Meuwese. Better Regulation in Europe: between Public Management and Regulatory Reform. // Public Administration, 2009. – Vol. 87. – N. 3 – P.639–654
123. Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.
124. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. - Paris, OECD Publishing, 2009 – 198 p.
125. Renda, A. Law and Economics in the RIA World. // Amsterdam: Intersentia, 2011.
126. Renda, A., Cafaggi, F. Public and private regulations. Mapping in the labyrinth. // CEPS Working document, 2012. – 38 pp.
127. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions ‘Cohesion policy: Strategic report 2013’. Brussels, 2013
128. Sabel C.F. and Zeitlin J. «Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Government in the EU» // Blackwell Publishing: European Law Journal. - 2008 - V. 14 - No. 3. – P. 271-327.
129. Saving Lives through Administrative Law and Economics. // University of Pennsylvania Law Review, 2007. – P. 157-395
130. Shiklomanov, 1997 p.
131. Schelling, T. C. The life you save may be your own. Problems in public expenditure analysis. Washington DC: The Brookings Institute, 1968. – P.127-162.
132. SCM Network, International Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
133. Sinden, J.A., Thamapillai, D.J. Introduction to benefit-cost analysis. // Longman Australia, Pty Ltd., 1995.
134. Stevenson, K.A. Emergency ambulance transportation. In analysis of public systems // A.W. Drake, R.L Keeney and P.M. Morse, eds. – Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1972.
135. Stiglitz J. E., Sen A. and Fitoussi J.-P. Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
136. Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the sustainable development strategy. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-31-11-224](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-11-224)

137. The EU Sustainable Development Strategy. Brussels European Council, 2006. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10917.en06.pdf>
138. The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.housing.gov.za/content/legislation\\_policies/johannesburg.htm](http://www.housing.gov.za/content/legislation_policies/johannesburg.htm)
139. U.S. National Research Council, Policy Division, Board on Sustainable Development, Our Common Journey: A Transition Toward Sustainability. Washington, DC: National Academy Press, 1999
140. Urban Audit Perception Survey [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.urbanaudit.org/>
141. UK Green Book on Evaluation, Section 2.1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green\\_book\\_valuationtechniques\\_250711.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_valuationtechniques_250711.pdf)
142. WCED, Our Common Future. // New York: Oxford University Press, 1987.
143. wdi.worldbank.org [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://wdi.worldbank.org/table/3.5>
144. What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice. By R.W.Kates, Th.M.Parris and A.A.Leiserowitz, 2005. – Vol. 47. – N. 3. – P. 8-21.
145. Zgurovsky M. et al. Sustainable development analysis — global and regional contexts. P.1. Global analysis of quality and security of life. — Kyiv : NTUU «KPI», 2010.
146. Zgurovsky M. Sustainable Development Global Simulation: Analysis of Quality and Security of Human Life // Sustainable Development — Policy and Urban Development — Tourism, Life Science, Management and Environment / Edited by Chaouki Ghenai. — InTech, QP. 201—206.
147. Zgurovsky M. Z. General Pattern of Global System Conflicts and Global Threats of 21st Century. — Springer Science+Business Media, Inc. 2007. — P. 687—695. 1060-0396/07/43050687 687.

**Наукове видання**

**Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Інститут географії НАН України**

**Тетяна Костянтинівна ГРЕЧКО  
Сергій Антонович ЛІСОВСЬКИЙ  
Сергій Андрійович РОМАНЮК  
Леонід Григорович РУДЕНКО**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО  
(ЗБАЛАНСОВАНОГО) РОЗВИТКУ**

Навчальний посібник

Підписано до друку 07.10.2015 р.  
Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Папір офсет. Друк офсет. Ум. друк. арк. 15,35  
Тираж 300 прим.

Видавництво та друк: Грінь Д.С.  
73033, м. Херсон, а/с 15  
e-mail [dimg@meta.ua](mailto:dimg@meta.ua)  
Свід. ДК 4094 від 17.06.2011