

УДК 504.03

**Т. А. Кравченко**, доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету

**ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ІНДИКАТОРІВ  
СУСПІЛЬНОГО ПРОГРЕСУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ,  
СПРЯМОВАНОЇ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ПРІОРИТЕТІВ  
СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Досліджено запровадження системи індикаторів суспільного прогресу в контексті державної політики, спрямованої на реалізацію пріоритетів сталого розвитку України. Перехід до практичної реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” неможливий без створення нової системи індикаторів суспільного прогресу або прийняття тих, що використовуються на території Європейського Співтовариства.*

*Ключові слова: сталий розвиток; державна політика; індикатори (показники) сталого розвитку; соціально-економічний розвиток; стратегія.*

*Introduction of the system of social progress indicators in the context of state policy directed at the implementation of Ukraine’s sustainable development priorities has been researched. It is concluded that it is not possible to realize the strategy of sustainable development “Ukraine-2020” creates a new system of social progress indicators, or accepts those which are used on the territory of European Community.*

*Key words: sustainable development; state policy; sustainable development indicators (parameters); socio-economic development; strategy.*

**Постановка проблеми.** В умовах трансформаційних змін, що зазнає українське суспільство, набуває актуальності модернізація системи публічного управління та забезпечення сталого розвитку суспільства. Так, Президент України Петро Порошенко, представляючи 25 вересня 2014 р. “Стратегію реформ-2020”, заявив: “Мета наших амбітних реформ – досягти європейських стандартів життя і підготуватися до того, щоб у двадцятому році подати заявку на членство в ЄС”. При цьому “Стратегія-2020” складається з трьох векторів руху для досягнення нашої мети: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість [1].

Отже, Україна взяла на себе зобов’язання щодо запровадження в систему господарювання принципів сталого розвитку. У довгостроковому плані, в рамках цієї Стратегії, успішне вирішення чотирьох векторів руху та реалізація 62 реформ і програм розвитку держави залежатиме від нових підходів, що змінять звичну практику на всіх рівнях як офіційного, так і приватного життя суспільства [1].

Забезпечення сталого розвитку можливе лише шляхом подолання суперечностей між економічним зростанням, збереженням природних ресурсів і поліпшенням якості життя населення. Це потребує всебічної оцінки, застосування певних індексів та індикаторів. Світова спільнота постійно вдосконалює систему індикаторів, але, на жаль, узгодженої системи сталого розвитку досі немає навіть на міжнародному рівні. В Україні процес затвердження і застосування певних індексів та індикаторів також потребує подальшого обґрунтування.

© Т. А. Кравченко, 2014

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням з розробки й аналізу окремих показників-індикаторів та їх систем, які стосуються характеристики сталого розвитку чи його окремих аспектів у країнах СНД і в Україні, присвятила увагу значна кількість авторів, серед яких: П. Я. Бакланов, Б. В. Бурятський, М. Ф. Глазовський, М. А. Голубець, І. О. Горленко, М. І. Долішній, А. В. Євдокімов, В. М. Котляков, О. Л. Кузнецов, В. П. Кухар, С. А. Лісовський, К. С. Лосєв, В. І. Мунтіян, А. В. Поліщук, Л. Г. Руденко, М. Й. Рутинський, С. К. Харічков, Є. В. Хлобистов, Р. Г. Яновський та ін.

Параметризація індикаторів сталого розвитку висвітлюється у загальнодержавних документах.

Проте проблеми запровадження індикаторів сталості розвитку досі залишаються актуальними фактично для всіх держав. Незважаючи на низку наукових досліджень із зазначеної проблематики, мало досліджений аспект щодо запровадження системи індикаторів суспільного прогресу в контексті державної політики, спрямованої на реалізацію пріоритетів сталого розвитку в Україні.

**Мета статті** – аналіз проблеми розробки системи індикаторів сталого розвитку України з урахуванням зарубіжного та вітчизняного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Зусиллями вчених багатьох поколінь у принципі підготовлено і створено концепцію сталого розвитку (sustainable development), яка отримала міжнародне визнання і по суті є системою поглядів на рух економічних систем і спільноти як на несуперечливу їх взаємодію між собою та з природою. Нині вона визнається найціннішою моделлю майбутнього світової цивілізації, в якій позначено якісно новий стан розвитку суспільства, що визнається постіндустріальним. Теорія і практика сталого розвитку суспільства як на глобальному, так і на національному, регіональному чи місцевому рівнях відображає об'єктивну потребу переорієнтації економічного й усього суспільного розвитку з урахуванням нагальної вимоги збереження природного та людського потенціалу для нинішнього та майбутніх поколінь.

З позицій побудови теорії сталого розвитку можна констатувати, що реалізація цієї об'єктивної потреби, її повнота і глибина значною мірою залежить від суб'єктивних факторів. Ідеться не лише про розуміння зазначеної потреби, але й про ставлення до неї, опанування шляхів реалізації, готовність людей активно підтримувати відповідну стратегію, особисто брати участь в її реалізації.

Сталий розвиток у формулюванні ООН – це розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб. Ідею сталого розвитку покладено в основу світової програми дій “Порядок денний на XXI століття”, прийнятої 179 країнами світу [2].

Термін “сталий розвиток”, який є офіційним українським перекладом англомовного сполучення “sustainable development”, містить такі семантичні тлумачення, як “життєздатний”, “усебічно збалансований”, “достатній” [3, 87]. Водночас зазначимо, що поняття “сталий розвиток” набуло поширеного застосування у світі в цілому, але досі немає його загальноприйнятого визначення. Вважається, що нині існує понад півсотні трактувань сталого розвитку, які дискутуються серед вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків: чи є це категорією економічною, соціальною, екологічною, суспільною або такою, що поєднує всі аспекти.

За міжнародним стандартом 180 26000:2010, сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби [4]. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту із соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі взаємозалежні й такі, що взаємно підтримуються.

Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дозволяють дуже швидко моделювати різні

варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати й обрати найоптимальніший. Але забезпечення дійсної сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливо без досягнення суспільного консенсусу навколо основоположних складових організаційно-економічного механізму, який забезпечуватиме легітимність і дієвість державної політики. Перехід до сталого розвитку – це глобальний процес, в якому кожна країна має скоординувати з усім світовим співтовариством заходи, вжиті в напрямку реалізації цілей і принципів нової цивілізаційної моделі.

Важливим питанням у реалізації концепції сталого розвитку (особливо через те, що вона часто розглядається як еволюціонуюча) стало виявлення його практичних і вимірюваних індикаторів.

Нині дискусійним питанням залишається дефініція самого поняття “індикатор”. Особливості та нюанси використання зазначеної дефініції відзначаються також у синонімічному розумінні таких понять, як: “коефіцієнт”, “індекс”, “показник”, “параметр”. Необхідність узгодження понятійного апарату зумовлена потребою відходу від популістичного тлумачення макрофінансових індикаторів у бік створення реальної системи індикаторів сталого розвитку України [5].

Створення інтегральних, агрегованих індексів сталого розвитку є трудомістким і ресурсоемним завданням. Проте витрати у цій сфері обґрунтовані й необхідні, оскільки результатом є зручний інструмент швидкого аналізу напрямку розвитку, а отже, можливість коригувати дії держави й суспільства, особливо в галузі використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища. На жаль, через складність розробки таких індикаторів нині у світі немає жодного загальноприйнятого показника сталості розвитку. У доповіді “Життєздатна планета життєздатних людей: майбутнє, яке ми обираємо” групи високого рівня Генерального секретаря ООН зі сталого розвитку зазначено необхідність розробки методології та комплексу показників для оцінки сталого розвитку [6].

У світі активно розробляються критерії та індикатори сталого розвитку, при цьому використовують різні підходи до оцінки сталості розвитку: інтегральні індекси і системи індикаторів сталого розвитку. Системи індикаторів сталого розвитку розробляють такі міжнародні організації, як Організація Об'єднаних Націй та її різні структурні підрозділи, Всесвітній банк, Європейська комісія, Комітет екологічного моделювання (ISEM), Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Науковий комітет з проблем навколишнього середовища (SCOPE) та ін.

Найвідоміші інтегральні індекси розвитку, що враховують екологічний та соціальний складники, такі: Показник дійсних заощаджень (genuine savings, GS) [7]; Екологічно адаптована внутрішня продукція (Environmentally adjusted net domestic product, EDP) [8]; Індекс розвитку людського потенціалу ІРЛП (Human Development Index) [9]; Індекс екологічної стійкості (Environmental Sustainability Index) та Індекс екологічної ефективності (Environmental Performance Index) [10, 11]; Дійсний показник прогресу (Genuine Progress Indicator, GPI) [12].

Світовий досвід викристалізував два підходи до побудови системи індикаторів сталого розвитку. Перший – побудова системи індикаторів, в якій кожен індикатор відбиває окремі аспекти сталого розвитку (екологічні, економічні, соціальні та останнім часом інституціональні). Другий – побудова агрегованого індикатора, на основі якого можна говорити про ступінь сталості соціально-економічного розвитку. Агрегування загалом відбувається на базі трьох груп показників: еколого-економічних, екологосоціально-економічних, екологічних. Одну з найповніших систем індикаторів сталого розвитку створено в межах ООН. Індикатори поділено на групи:

- індикатори соціальних аспектів сталого розвитку;
- індикатори економічних аспектів сталого розвитку;

– індикатори екологічних аспектів сталого розвитку (в тому числі характеристики стану водних, земельних ресурсів, атмосферного повітря тощо та відходів);

– індикатори інституціональних аспектів сталого розвитку (розробка, обґрунтування та супровід політики, планів і програм, наукові розробки, міжнародні інструменти, інформаційне забезпечення, обов'язкове врахування думки зацікавлених сторін та забезпечення участі громадськості).

Формування системи індикаторів має ґрунтуватись на певних критеріях. Так, зарубіжні науковці Онно Куїк і Гарман Фербругген [13] зазначають, що основні критерії для відбору індикаторів такі: чутливість до змін у часі; чутливість до змін у просторі; чутливість до зворотного розвитку; чутливість до можливості контролю; передбачуваність; інтегрованість (здатність до інтеграції).

На думку експертів, індикатори сталого розвитку мають також виконувати три основні функції. Перша – зменшувати кількість вимірювань, необхідних для отримання точного опису ситуації, тобто оцінки прогресу в досягненні поставлених цілей, ефективності. Друга – мають спрощувати сприйняття та обговорення позитивних і негативних подій політиками, управліннями, громадськістю та ін. Третя – вони мають вирішальне значення для розробки політики щодо управління процесами (горизонтального і вертикального) і можуть полегшити вертикальну інтеграцію після того, як будуть апробовані в усіх країнах Європи.

Індикатори сталого розвитку мають відображати економічні, соціальні та екологічні аспекти задоволення потреб сучасного покоління без обмеження потреб майбутніх поколінь. Щоб розвиток міг вважатися стійким, він має відбуватися з урахуванням досягнення економічного зростання, але із забезпеченням його збалансованості з потребами суспільства щодо поліпшення якості життя і політикою, спрямованою на запобігання деградації навколишнього середовища. Виходячи з наявного досвіду [14; 15], можна констатувати, що індикатори призначені для виконання таких завдань:

1) визначення цілей, серед них наголосимо на головних виявленнях конкретних цілей політики сталого розвитку в кількісній формі; розробка стратегій для майбутнього розвитку;

2) управління: моніторинг досягнення цілей сталого розвитку; оцінка досягнутого прогресу;

3) інформація для планування і прийняття рішень органами влади; підвищення якості управлінських рішень з урахуванням позицій та інтересів різних груп населення;

4) оцінка становища держави у світі передбачає: міжрегіональні порівняння, обґрунтування трансфертів; взаємовідносини держави з міжнародним співтовариством, залучення іноземних інвестицій, програм, грантів;

5) участь громадськості: інформування, навчання, взаємозв'язок із суспільством та окремими групами; залучення громадськості до участі в громадянській діяльності.

У контексті розробки певної політики і наведених завдань індикатори стійкості мають виконувати такі функції.

По-перше, визначати чи висловлювати мету, що впливає із загальнодержавних/регіональних стратегічних програм. Індикатори відображають ключові цілі та заходи, визначені в рамках регіональних програм розвитку і програм соціально-економічного розвитку регіонів України. Це дасть можливість установлювати ряд цільових показників для кожного індикатора, забезпечуючи, таким чином, чіткіше бачення і розуміння спільних цілей політики.

По-друге, вони мають забезпечувати основу для оцінки ходу реалізації цих стратегій на різних рівнях (технічні й управлінські цілі). Індикатори дають можливість здійснювати вимірювання, моніторинг, оцінку й аналіз темпів та ефективності руху в напрямку досягнення цілей сталого розвитку і за необхідності коригувати загальну політику так, щоб спрямувати розвиток у потрібне русло, що забезпечує його стійкість. Конструктивне значення має процедура вибору індикаторів згідно з територіальними рівнями дослідження.

## Механізми державного управління

---

Аналізуючи досвід країн, які мають національні системи показників сталого розвитку, науковці виділяють основні важливі характеристики індикаторів для створення інформативної системи оцінки стану й динаміки розвитку держави:

- ключові індикатори мають бути приведеними у відповідність до міжнародних індикаторів сталого розвитку;
- основні індикатори загальнонаціонального рівня мають бути кількісно вимірюваними та порівнюваними в динаміці, забезпечувати можливість порівняння аналогічних процесів з іншими країнами;
- основні індикатори мають доповнюватися і конкретизуватися додатковими та специфічними для різних регіонів (територіальних громад) індикаторами, які характеризують розвиток основних компонентів системи сталого розвитку в різних галузях;
- система індикаторів сталого розвитку має максимально відповідати національній системі моніторингу та державної статистики;
- система індикаторів сталого розвитку має бути компактною, містити мінімальний необхідний набір показників [16].

Нині на регіональному рівні існують спроби формального чи реального впровадження положень та оцінки сталості розвитку. Аналізуючи спроби локальної оцінки сталості розвитку в Україні, можна помітити, що головним недоліком таких систем оцінки є переважно статистичний характер показників. Більшість показників, які використовуються, просто демонструє зміну того чи іншого параметра в часі, не відповідаючи на запитання про причини, наслідки та прогнози. Так, Стратегією регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 р. (рішення сесії обласної ради від 06.06.2008 р. № 2, зі змінами та доповненнями) визначено 105 індикаторів за пріоритетними напрямками: екологічна безпека, підвищення використання туристичного, курортного і культурного потенціалу області, підвищення інвестиційної привабливості та забезпечення інноваційного розвитку, та за додатково запропонованими напрямками “Якість життя населення регіону” і “Формування високої української культури, самодостатності громад, їх спроможності до самоврядування”. Інформація про моніторинг індикаторів Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 р. оприлюднюється за підсумками року [17].

Зауважимо, що прийняття будь-якої стратегії або плану потребує побудови системи індикаторів для оцінки його виконання, у протилежному випадку немає однієї з головних ланок управління – контролю за виконанням, а отже, корегування стратегії на наступних етапах.

Переконані, що перехід до практичної реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [1] неможливий без ретельної оцінки тріади “соціум – економіка – середовище” на підставі певних індикаторів. Такі індикатори важливі не самі по собі, а як інструмент визначення проміжних цілей Стратегії сталого розвитку. Реалізація Стратегії [1] передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм. Наразі негативним моментом є відсутність відповідної системи індикаторів сталого розвитку як її складника. Тому для розробки системи індикаторів чи інтегрального індикатора сталості розвитку України і методології відповідного моніторингу на національному, регіональному рівнях вважається доцільним створення робочої групи при Раді національної безпеки і оборони України із залученням експертів Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії наук України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства освіти і науки України, інших Міністерств і відомств.

Пропонуємо затверджувати перелік індикаторів Національною комісією сталого розвитку України (якої нині в Україні не існує). Отже, нова Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” [1] вимагає від України створення нової системи індикаторів суспільного прогресу або прийняття тих, що використовуються на території Європейського Співтовариства чи рекомендовані для країн Східної та Центральної Європи і Центральної Азії, або адаптації та модернізації будь-якої загальноприйнятої системи показників.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Важливе місце в забезпеченні сталого розвитку належить оцінці результатів діяльності суспільства на основі різноманітних індикаторів. Однак відомі системи індикаторів, які використовуються в міжнародних і національних програмах сталого розвитку та планах розвитку окремих секторів народного господарства, в Україні не впроваджені. Аналіз сучасних підходів до оцінки розвитку України свідчить про необхідність подальшого їх удосконалення шляхом формування комплексної оцінки, що має базуватися на системі статистичної звітності й урахувати екологічний, економічний, соціальний та інституціональний фактори.

Міжнародні організації, окремі країни накопичили значний досвід розробки, впровадження та використання індикаторів, що дають змогу оцінювати ступінь досягнення цілей на шляху до узгодженого економічного, соціального та екологічного розвитку. Цей досвід є надійною базою для розробки національної системи індикаторів сталого розвитку як обов'язкового складника Стратегії сталого розвитку "України-2020" [1].

### Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/201. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1394882263968161>
2. Програма дій "Порядок денний на XXI століття" / переклад з англ.: ВГО "Україна. Порядок денний на XXI століття". – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.
3. Корнійчук Л. Економічне зростання і сталий розвиток / Л. Корнійчук // Економіка України. – 2008. – № 4. – С. 82–90.
4. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isotc.iso.org>
5. Тарасова Н. П. Индексы и индикаторы устойчивого развития: материалы международной конференции "Устойчивое развитие: природа – общество – человек" / Н. П. Тарасова, Е. Б. Кручина. – М., 2006. – Т. 1. – С. 127–144.
6. Жизнеспособная планета жизнеспособных людей: будущее, которое мы выбираем. Обзор: доклад Группы высокого уровня Генерального секретаря ООН по глобальной устойчивости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/gsp/sites/default/files/attachments/Overview%20-%20Russia.pdf>
7. Genuine savings as an indicator of sustainability [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/gec\\_1997\\_03.pdf](http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/gec_1997_03.pdf)
8. Environmentally adjusted Net Domestic Product [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.esl.jrc.ec.europa.eu/envind/un\\_meths/UN\\_ME056.htm](http://www.esl.jrc.ec.europa.eu/envind/un_meths/UN_ME056.htm)
9. Summary Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.hdr.undp.org/en/media/HDR2013\\_EN\\_Summary.pdf](http://www.hdr.undp.org/en/media/HDR2013_EN_Summary.pdf)
10. Yale Center for environmental law and policy. Environmental Performance Measurement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.envirocenter.yale.edu/programs/environmental-performance-management>
11. Yale University. Environmental Performance Index. EPI Rankings [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epi.yale.edu/epi2012/rankings>
12. Genuine Progress. Moving beyond GDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.genuineprogress.net>
13. Kuik O. In search indicators of Sustainable Development / O. Kuik, H. Verbruggen. – Dordrecht; Boston; London; Kluwer Acad. Publ. s. – 1991. – 140 p.
14. Артеменко В. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / В. Артеменко // Регіональна економіка. – 2006. – № 2. – С. 90–97.

15. Система індикаторів сталого розвитку регіонів України та оцінювання сучасного стану їх збалансованості / В. П. Кухар, П. М. Черінько, Л. Г. Руденко та ін. // Екологія і природокористування. – 2011. – Вип. 14. – С. 7–25.

16. Мартюшева О. О. Розробка індикаторів сталого розвитку країни: зарубіжний та вітчизняний досвід / О. О. Мартюшева // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1. – С. 77–83.

17. Інформація про моніторинг індикаторів Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2015 р. за підсумками 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000038/38615/monitoring-indikatoriv-strategiji-regionalnogo-rozvitku-zaporizkoji-oblasti-na-period-do-2015-roku-za-pidsumkami-2013-roku.pdf>