

Б.М. Данилишин, О.П. Маслюківська

Розроблення національних стратегій сталого розвитку: корисний досвід для України

Проаналізовано основні тенденції та особливості прийнятих зарубіжними країнами національних стратегій сталого розвитку. Огляд зарубіжного досвіду розроблення та впровадження таких документів показує різну ступінь їх готовності та якості. Корисні елементи для розробки такого документу в Україні є практика визначення пріоритетів, фінансування, секторальна інтеграція, координація, моніторинг та існуючий аудит її реалізації.

Звіт Комісії Брутланд «Наше спільне майбутнє» 1987 року вперше представив міжнародній спільноті концептуальні засади одночасного прогресивного розвитку та збереження довкілля для майбутніх поколінь, увівши поняття сталого розвитку як «розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління, не обмежуючи при цьому можливості майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби» [8, с. 16]. Для досягнення засад сталого розвитку у Порядку денному на 21-ше століття, прийнятому світовою спільнотою у 1992 році на Саміті Землі у Ріо-де-Жанейро, кожній країні було запропоновано розробити національну стратегію сталого розвитку (ССР) відповідно до своїх особливостей, пріоритетів, еколого-економічної ситуації та стану розвитку національного господарства [6, с. 67]. Ця ж, по суті, пропозиція, але більш акцентована, прозвучала на спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН у 1997 році (Ріо +5), яка закликала країни розробити власні ССР до 2002 року.

Як показує досвід Йоханесбурзького Світового саміту із сталого розвитку 2002 року (Ріо +10), не всі країни спромоглися розробити і прийняти національну ССР. Втім, багато з них накопичили досвід, який є корисним для України з огляду не лише на відсутність її ССР, а й певну пасивність у створенні такого документа.

Як відомо, підписавши низку основних всесвітніх документів, Україна підтвердила свою згоду на впровадження принципів сталого розвитку. Незважаючи на це, в країні дотепер не прийнята Стратегія сталого розвитку, а кілька запропонованих версій Концепції сталого розвитку так і залишилися на рівні законопроектів [1]. Безславна доля спіткала й органи, створені для просування концепції сталого розвитку в країні. Так, створена у грудні 1997 р. при Кабінеті Міністрів України і не особливо продуктивна Національна комісія із сталого розвитку була ліквідована у 2003 р. і замінена на Національну раду зі сталого розвитку України, яка до цього часу жодного разу не збиралася.

Основними причинами таких невдач вважаються надмірна політизація процесу прийняття рішень та тривале протистояння основних політичних сил у Верховній Раді. З іншого боку, дана ситуація свідчить про те, що проблема сталого розвитку фактично не важлива для українського політикуму.

Єдиний документ, який нині законодавчо «визначає стратегію і шляхи розв'язання глобальних та загальносуспільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого

Данилишин Богдан Михайлович, доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАНУ, голова Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ; Маслюківська Олена Павлівна, старший викладач Національного університету «Києво-Могилянська академія», м. Київ.

розвитку» – це постанова Кабінету Міністрів України 2003 року «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки». Проте вона аж ніяк не є національною стратегією сталого розвитку у форматі, передбаченому всесвітніми самітами минулих років. А тому виникає потреба проаналізувати вдалий зарубіжний досвід щодо розроблення та впровадження ССР з метою обґрунтування можливих рекомендацій для України.

Зауважимо, що існує два основних визначення ССР. За версією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) стратегія сталого розвитку – це *"скоординований набір процесів аналізу, дискусій, навчання, планування та інвестицій, що формуються шляхом участі та постійного вдосконалення й інтегрують економічні, соціальні та екологічні цілі суспільства, шукаючи компроміси там, де це неможливо"* [3, р. 8]. У документі, підготованому Комісією ООН із сталого розвитку для Всесвітнього саміту 2002 року, зазначається: *"Національна стратегія із сталого розвитку є координований, із залученням зацікавлених осіб, інтерактивний процес міркування та дій для досягнення економічних, екологічних і соціальних цілей у збалансований та інтегрований спосіб. Процес включає аналіз ситуації, формулювання політики та плану дій, впровадження, моніторинг і регулярний перегляд. Це – циклічний та інтерактивний процес планування, участі та дій, в яких наголос робиться на управлінні процесами у напрямку цілей сталості, а не на розробці плану як кінцевого результату"* [7, р. 8].

Отже, за наведеними визначеннями двох провідних міжнародних організацій стратегія сталого розвитку розуміється не як кінцевий незмінний продукт, а *інтерактивний процес*, що базується на повторюваних циклах аналізу прийняття рішень, плануванні, впровадженні, перегляді тощо, який не може бути одноразовим завданням. В ідеалі ССР має поєднати довгостроковий орієнтир із середньостроковими завданнями та короткостроковими діями і, з одного боку, бути певними рамками для прийняття рішень, а з іншого – планом дій із конкретними цілями та часовими межами.

За даними Департаменту ООН із сталого розвитку, станом на 2003 рік лише третина країн світу, принаймні, ініціювала розробку ССР [5]. Водночас країни, у яких ініційований процес розробки ССР можливо поділити на три умовні групи: Європа; промислові країни поза Європою; решта світу. Наведемо коротку характеристику стану розроблення ССР цих груп країн.

Національні ССР найкраще розроблені у європейських країнах. Саме у цій групі країн найбільший відсоток прийнятих ССР, і саме їм належать найперші в історії розроблені стратегії сталого розвитку. Такий стан справ можна пояснити тим, що, по-перше, в країнах "старої" Європи традиційно була добре розроблена екологічна політика, а по-друге, існуванням наднаціональних ініціатив із сталого розвитку, які стимулюють розробку національних ССР (наприклад, Стратегія сталого розвитку Європейського союзу, Стратегія сталого розвитку Скандинавських країн). Крім того, Європейська комісія зобов'язала країни-члени ЄС прийняти ССР до 2007 року.

Поза країнами Європи ССР впроваджується не завжди з оптимістичними результатами. Так, Австралія прийняла Національну стратегію екологічного сталого розвитку у 1992 році, яка вже себе вичерпала, а нова поки не розробляється. Нова Зеландія, навпаки, лише у 2006 році закінчила розробляти власну стратегію сталого розвитку. Канада також прийняла стратегію СР лише у 2007 році, хоча до цього мала працюючу систему інституціоналізації принципів сталого розвитку через стратегії

ЧАСТИНА 2 НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

окремих департаментів на федеральному рівні та в окремих провінціях. Водночас США зовсім не мають ССР.

Третя група – країни, що розвиваються, – все ще не залучена до процесу розроблення національних ССР, хоча деяка позитивна тенденція спостерігається у країнах Латинської Америки та Східної Азії.

Нагадаємо, що у 2004 році Комісією ООН із сталого розвитку визначено основні характеристики стратегії сталого розвитку:

- інтеграція економічної, соціальної та екологічних цілей;
- участь усіх зацікавлених осіб, ефективне партнерство, прозорість та відповідальність;
- спільне бачення з чіткими часовими рамками, узгодженими зі всіма зацікавленими особами, відданість та постійне вдосконалення;
- покращання знань/навичок та умов їх розвитку, які будуються на існуючому знаннях та процесах;
- увага на пріоритетах, результатах та цілісних засобах впровадження;
- зв'язок із бюджетним фінансуванням та інвестиціями;
- постійний моніторинг та оцінка.

Попри існування рекомендацій Комісії ООН із сталого розвитку, ССР кожної країни є своєрідною, що обумовлюється економіко-правовими особливостями кожної країни, адміністративними традиціями, інституційною спроможністю, розподілом горизонтальної та вертикальної відповідальності між органами влади тощо. Водночас виявляються певні спільні характеристики існуючих стратегій сталого розвитку [2]:

- намагання поєднати питання охорони довкілля та розвитку;
- застосування фундаментального підходу для пошуку шляхів вирішення національних проблем;
- застосування в основному середньо- та короткострокового планування (але часто трапляються сценарії розвитку на період від 15 і більше років);
- підхід до вирішення національних у контексті міжнародних проблем та процесів;
- посилення ідеї сталого розвитку як концептуальної основи та посилення на заклик ООН розробити національні стратегії сталого розвитку.

У іншому ґрунтовному дослідженні не лише розглядаються стратегії сталого розвитку 19 країн з різним рівнем розвитку [4, р. 37-38], а й узагальнюються існуючі проблеми щодо розроблення та впровадження стратегій сталого розвитку, як-то:

- механізм зворотного зв'язку, включаючи моніторинг, навчання та адаптацію;
- координація стратегічних завдань та ініціатив з національним процесом бюджетного фінансування;
- координація місцевих та регіональних планів дій із сталого розвитку;
- використання повного набору інструментів політики, у тому числі, екологічної фіскальної реформи;
- відсутність у деяких стратегіях чітких вимірюваних цілей;
- нездатність враховувати довгострокову перспективу на 25-30 років;
- неспроможність інтегровано оцінювати конкретні ініціативи.

Посилаючись на результати дослідження Дж. Медоукрофта [2, р. 156], звернемо увагу на той факт, що більшість стратегій умовно можна розмістити на шкалі між ідеальною стратегією, розробленою за всіма правилами, та "косметичною", тобто прийнятою виключно під політичним чи адміністративним тиском. При цьому, як

ЧАСТИНА 2 НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

зазначає дослідник, більшість стратегій знаходяться ближче до останнього типу. Це не дивує з огляду на те, що «більшість з них була прийнята на заклик ООН у дуже стиснуті терміни або перед черговим самітом, або під тиском зовнішнього агента». Тим не менше, наявність навіть так званої косметичної стратегії може стати основою наступних змін та доповнень на постійній основі, активізуючи її розроблення у бік більш значущого для суспільного життя документа. Адже наявність формального документа є важливим для визначення спільного розуміння проблематики та завдань, обговорення пріоритетів суспільства, їх комунікації із зацікавленими сторонами і, нарешті, для започаткування моніторингу майбутніх змін та оцінки їх успішності.

Наведені міркування підводять до необхідності розроблення та прийняття стратегії сталого розвитку України, базуючись на уроках кращих практик такого процесу. Існуючий міжнародний досвід дає можливість сформувати дієву національну стратегію. Виокремимо кілька питань, на які слід звернути особливу увагу при розробленні стратегії сталого розвитку України з посиланням на позитивні напрацювання окремих країн.

По-перше, враховуючи, що сталий розвиток є проблемою всього уряду і прагнучи уникнути її можливе перетворення на маргінальну тему підпорядкування Мінприроди України, *відповідальність за розроблення стратегії повинна лягати на Кабінет Міністрів України*. Як приклади можна розглянути успішну практику існування окремого органу, який займається ССР у офісі прем'єр-міністра Швеції, чи Комісію зі сталого розвитку Великобританії.

По-друге, оскільки стратегія сталого розвитку охоплює кожну сферу діяльності суспільства, критичним є *визначення конкретизованих пріоритетів*, виокремлення яких базуватиметься на показниках, що знаходяться найдалі від цілей сталого розвитку з метою їх покращання до визначеного загальнонаціонального рівня. Як зразок стратегічних пріоритетів можна взяти ССР Нідерландів, де завдання політики сталого розвитку згруповані за сімома основними темами.

По-третє, оскільки фінансування заходів щодо виконання стратегії відіграють ключову роль у створенні системи важелів для зміни поведінки всіх учасників цього процесу, то *питання сталого розвитку мають бути враховані при формуванні бюджетних циклів* і пронизувати фінансові трансакції. Зокрема, система державних закупівель має враховувати вимоги переходу до сталого розвитку.

По-четверте, нагальним і складним для України є практичне вирішення питання *інтеграції екологічної складової до секторальних політик*. У багатьох випадках йдеться вже не про взаємовигідні альтернативи. Якщо до концепції сталого розвитку ставитися справді серйозно і відповідально, то пріоритети розвитку цілих галузей уже не можуть висуватися за звичайними традиційними сценаріями, а потребують стратегічного перегляду. Як приклад успішної секторальної інтеграції можна навести досвід "перехідного управління" в енергетичному секторі Нідерландів.

По-п'яте, *вимірювання та моніторинг* є життєво важливими для розуміння стану речей, постановки довгострокових цілей та середньострокових завдань, для відслідковування змін у часі та адекватного перегляду тактики. Корисним тут буде досвід Швеції у запровадженні системи "управління за завданнями та результатами" та система індикаторів сталого розвитку Великобританії з чіткою схемою моніторингу та звітування.

По-шосте, необхідно звернути не меншу увагу на *координацію між національним, регіональним та місцевим рівнем управління*. Тут багатообіцяючим також є

ЧАСТИНА 2 НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

інновативний досвід Швеції із розроблення регіональних ССР, які поєднують розвиток та збереження довкілля окремих територіальних одиниць у національній системі координат.

По-сьоме, зацікавлені сторони (бажано б, які не представляють урядові структури) мають регулярно *вивіряти дії згідно з ССР*. Такий аудит може проводити відповідний комітет Верховної Ради, незалежна агенція чи дослідницькі інститути. У Скандинавських країнах практикується і аудит з боку державних органів сусідніх країн, зокрема, Агенцією екологічної оцінки Нідерландів як незалежного регіонального аудитора.

Проведений огляд зарубіжного досвіду розроблення та впровадження національних стратегій сталого розвитку показує різний ступінь їх готовності та якості. Втім, у кожній стратегії можна віднайти корисні елементи для розроблення ССР України, якими, на наш погляд, є насамперед практика визначення пріоритетів, фінансування, секторальна інтеграція, координація, моніторинг та існуючий аудит їх реалізації.

1. Верховна Рада України. База даних законопроектів / Офіційний сайт ВРУ. Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
2. *Meadowcroft*, James. National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity // *European Environment*. – 2007. – № 17. – P. 152–163.
3. *OECD/DAC*. Strategies for Sustainable Development: Practical Guidance for Development Cooperation. – OECD: Paris, 2001. – 73 p. Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/34/10/2669958.pdf>.
4. *Swanson D*, *Pinter L*, *Bregha F*, *Volkery A*, *Jacob K*. National Sustainable Development Strategies. – IISD-Stratos-Environment Policy Research Centre of the Free University of Berlin-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Winnipeg, 2005. – 72 p. Режим доступу : http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/nsds/egm/crp_10.pdf
5. *UN Department of Economic and Social Affairs*. Assessment Report on National Sustainable Development Strategies: the Global Picture 2003. –Division for Sustainable Development, UNDESA: New York, 2004. – 8 p.
6. *UNCED*. United Nations Conference on Environment and Development. Agenda 21. –United Nations Organization: New York, 1992.
7. *UNCSD*. Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium / *UNCSD Background Paper 13*. DESA/DSD/PC2/BP13, 2002. – 46 p. Режим доступу : <http://www.undp.org/fssd/docs/guidprepnsds.pdf>
8. *WCED*. Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future. –Oxford University Press: Oxford, 1987. – 416 p.

Отримано 09.12.2008 р.

Б.М. Данилишин, Е.П. Маслюковская

Разработка национальных стратегий устойчивого развития: полезный опыт для Украины

Проанализированы основные тенденции и особенности национальных стратегий устойчивого развития, принятые зарубежными странами. Обзор зарубежного опыта разработки и внедрения таких документов показывает разную степень их готовности и качества. Полезные элементы для разработки такого документа в Украине является практика определения приоритетов, финансирования, секторная интеграция, координация, мониторинг и существующий аудит её реализации.