

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

Є. Г. Карташов,  
кандидат філософських наук, Народний депутат України

# ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ В СИСТЕМІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

E. Cartashov,  
PhD, Member of Parliament of Ukraine,

ORGANIZATIONAL SUPPORT PUBLIC ADMINISTRATION ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY  
NATURE IN THE REGIONAL LEVEL

*У статті розкрито проблеми державної регіональної політики, які характеризуються рівнем усвідомлення суспільством і владою сутності регіональних соціально-економічних процесів і вибором моделі, за якою має здійснюватися подальше регулювання державою сталого розвитку. Доведено, що екологізація державного і регіонального розвитку є закономірним процесом подальшого вдосконалення економічних відносин і досягнутого рівня виробничих сил, що має будуватись на екологічно орієнтованій інноваційній політиці держави і регіонів з метою забезпечення ресурсно-екологічної безпеки держави та її територій відповідно.*

*In the article the problem of state regional policy, characterized by the level of public awareness of the nature and power of regional socio-economic processes and the choice of the model that must be implemented to further regulate the state of sustainable development. It is proved that the greening of state and regional development is a natural process of further improvement of economic relations and the achieved level of productive forces, which should be based on environmentally oriented innovation policy states and regions to ensure resource and environmental security of the country and its regions, respectively.*

*Ключові слова: екологічний розвиток, природокористування, регіональна політика, ресурсно-екологічна безпека, сталий розвиток.*

*Key words: environmental development, environmental management, regional policy, resource and environmental security and sustainable development.*

## ВСТУП

Поступальний розвиток глобальної економіки в період після першої промислової революції призвів до того, що до середини ХХ століття практично все населення планети зазнало впливу негативних екологічних факторів розвитку. Людство не вперше стикається з екологічною кризою. Так, нестача ресурсів для харчування призвела до неолітичної революції — появи перших хліборобів. Проблеми перенаселення і браку палива в Європі призвели до першої промислової революції — до масштабного видобутку корисних копалин (у першу чергу, кам'яного вугілля і залізних руд) і появи парового двигуна. Нафтова криза 1970-х спровокував процес підвищення енергоефективності глобальної економіки і глобальну екологізацію економічного розвитку світу, особливо Європи.

Останнім часом вчені приділяють значну увагу актуальним проблемам екологізації регіонального розвитку, як на рівні теорії, так і на рівні практики. Економіко-екологічні аспекти регіонального розвитку та становлення ринкових інструментів екологічного управління знайшли своє висвіт-

лення в працях таких провідних вітчизняних фахівців у галузі економіки природокористування, як О.Ф. Балацький, Б.В. Буркінський, О.О. Веклич, Т.П. Галушкіна, Н.Г. Ковальова, В.С. Кравців, Л.Г. Мельник, В.Н. Степанов, В.М. Трегубчук, С.К. Харичков, В.Я. Шевчук та ін.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Відаючи належне теоретичній та практичній цінності попередніх здобутків, існує потреба у формуванні рекомендацій щодо повного використання можливостей регіонального рівня управління процесами сталого екологічного розвитку.

## РЕЗУЛЬТАТИ

У червні 1991 року Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" закріплено виділення трьох рівнів регулювання відносин у екологічній сфері — національного, Автономної Республіки Крим та місцевого [9]. Під місцевим розуміється рівень регулювання на засадах використання однакових норм природоохоронної

діяльності як у масштабі області, так і в масштабі окремого села, селища, невеликого містечка тощо. Статтею 15 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлювалося, що за своїми повноваженнями місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території й у межах своєї компетенції, тобто: а) забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян; б) дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій; в) видають і скасовують дозволи на відокремлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; г) затверджують місцеві екологічні програми; г) створюють і визначають статус резервних, у тому числі й валютних фондів щодо охорони навколишнього природного середовища; д) організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи; е) здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього середовища; є) припиняють господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також обмежують чи зупиняють (тимчасово) діяльність невідпорядкованих рад підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону природного середовища; ж) координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території місцевої ради [9].

Таким чином, на аналізованому рівні немає прямої вказівки на необхідність вирішувати питання забезпечення екологічної безпеки. Проте, застосовуючи все такий же розширювальний підхід, ми залишаємо місце для певного тлумачення змісту наведених раніше повноважень. Наведене широким розумінням змісту місцевого рівня навряд можна вважати доцільним, або таким, що створює передумови для ефективності управління у питаннях забезпечення екологічної безпеки.

На жаль, ми не знаходимо згадування про необхідність приділити увагу питанням екологічної безпеки і на рівні місцевого самоврядування [8]. Такий стан справ певною мірою спричинила існуюча невизначеність у розумінні понять "регіон", "регіональне управління", "регіональна політика", "державна регіональна політика", "регіоналізація" та характеру взаємовідносин центрального та регіонального рівнів.

Найбільш загальною проблемою у такому контексті виступає необхідність здійснення децентралізації влади в процесі регіоналізації. Остання до того ж є інструментом, що дає ефективно та з меншими витратами здійснювати децентралізацію соціального регулювання, адаптувати загальні принципи соціальної політики до регіональних умов з урахуванням складної економічної, соціальної, національної, етнічної, релігійної структури країни [6].

Войтович Р. цілком слушно вказує на те, що характер та масштаби регіоналізації в першу чергу залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, а також від її соціально-економічного та політичного потенціалу. Залежно від цього вплив регіоналізації на системи державного управління також є різним. З одного боку, вона може створювати нові можливості для розвитку національної держави в межах відповідних територіальних об'єднань, з другого — такі об'єднання можуть накладати певні обмеження на функціонування національної системи державного управління [5].

Мабуть, саме такі обмеження стали певним підґрунтям для виникнення точки зору про пріоритетність держави при вирішенні проблеми екологічної безпеки. Так, О. Бутрим, І. Підкаміний, визнаючи, що забезпечення сталого розвитку регіонів, яке може базуватись на більш точному й оптимальному врахуванні місцевих соціальних, економічних і еколо-

гічних особливостей, дозволить більш ефективно розподіляти державні ресурси, які можна спрямувати конкретним об'єктам екологічної безпеки, роблять висновок, що тільки за умов "державного управління екологічною безпекою можна проводити єдину політику в цій сфері, реалізувати системи науково-технічного, інформаційного, екологічного, організаційного та кадрового забезпечення діяльності небезпечних виробництв" [3, с. 116 — 124].

Під регіоном, у такому контексті розуміється область, район, частина країни, держави, яка відрізняється від інших областей сукупністю природних або стійких економіко-географічних й інших особливостей, що історично склалися та сполучаються із специфічними рисами національного складу населення.

На сьогодні найбільш поширеним уявленням про регіон є розуміння його з позицій регіонознавства. Вивчаючи внутрішньорайонні й міжрайонні економічні зв'язки, форми територіальної організації господарства, регіоналістика досліджує свій предмет, тобто економічний район як економічну зону, промислові вузли і центри, агломерації, територіально-виробничі комплекси, галузеві промислові й агропромислові комплекси і вільні економічні зони.

У такому випадку ми маємо можливість говорити про акцентування уваги на економічному аспекті управління, коли взагалі, або за залишковим принципом враховуються такі аспекти як екологічний, політичний, історичний, культурно-національний тощо. Але для регіональної системи управління, яка претендує на ефективність функціонування, необхідно, як вважає Л. Зайцева, розраховувати на наявність наступних умов: взаємозв'язок керованої системи з керуючою та раціональний розподіл повноважень; передбачення розвитку керованої системи залежно від зміни зовнішніх умов; забезпечення взаємозв'язку регіональних програм розвитку й схем їхньої реалізації; наявність ефективної інформаційної системи; наявність ефективної регіональної системи аналізу.

Зміни у державній регіональній політиці, що відбуваються в Україні в останні роки, визначаються як рівнем усвідомлення суспільством і владою сутності регіональних соціально-економічних процесів, так і вибором моделі, за якою має здійснюватися подальше регулювання державою сталого розвитку.

На різних етапах розвитку держави у цілому та регіонів зокрема повинні використовуватися різні моделі організації розвитку. Так, в умовах глибокої кризи, нагальною потребою є застосування моделі, яка дозволяє запобігти катастрофічним наслідкам соціально-економічного спаду і екологічної кризи.

При досягненні першого етапу стабілізації розвитку і плануванні подальшого сталого розвитку найкраще зарекомендувала себе модель інноваційного зростання. Її застосування найбільш доцільне у перехідний період, а на більш високій стадії сталого розвитку можуть бути використані "соціально-орієнтовані" та "екологічно-орієнтовані" моделі зростання.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства реалізується інноваційна модель зростання, яка передбачає активне впровадження у вітчизняну практику процесів екологізації економіки, як на державному, так і регіональному рівнях екологічного управління [2]. Екологізація державного і регіонального розвитку — це закономірний процес подальшого вдосконалення економічних відносин і досягнута рівня виробничих сил, заснований на екологічно орієнтованій інноваційній політиці держави і регіонів з метою забезпечення ресурсно-екологічної безпеки держави та її територій відповідно. Регіональна екологічна політика як складова регіонального управління має будуватися за наступними принципами: дотримання загальнонаціональних пріоритетів; забезпечення розмежування повноважень між

органами виконавчої влади; урахування екологічних інтересів інших регіонів (у тому числі суміжних з Україною); формування механізму фінансового забезпечення розвитку системи екологічного управління регіонами; розширення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних завдань.

Пріоритетними завданнями, які стоять перед регіональними органами влади, мають бути: а) визначення найбільш гострих ресурсно-екологічних проблем регіонів, ранжування їх за ступенем небезпеки з урахуванням специфіки та особливостей регіонального розвитку; б) розробка системи інвестиційних заходів, які спрямовуються на вирішення цих проблем; в) диверсифікація можливих джерел фінансування екологічної сфери регіону; г) створення екологічної інфраструктури, яка сприяє залученню бізнес-структур до вирішення екологічних завдань; г) контроль за фінансуванням і реалізацією екологічно орієнтованих регіональних інвестиційних програм; д) стимулювання науково-дослідницьких робіт, які спрямовуються на розробку теоретико-методологічної і методичної бази з поглиблення вже існуючих, а також розробка нових організаційно-економічних механізмів екологічного управління як на регіональному рівні, так і на рівні конкретного суб'єкта господарювання [10, с. 132—142].

Для регіонів, що мають особливе навантаження за рахунок функціонування стратегічних для всієї держави великих виробничих потужностей, та яким притаманний технологічний вплив на довкілля, найважливішими завданнями повинні стати: а) досягнення балансу у визначенні екологічних пріоритетів загальнодержавних, галузевих програм; б) реалізація та забезпечення дієвості принципу платності за використання природних ресурсів; в) вирішення з урахуванням регіональної специфіки питань розповсюдження екологічної інформації, екологічної освіти місцевих мешканців [7].

Вирішення поставлених завдань передбачає використання певного інструментарію, але такого, що повною мірою має забезпечувати відповідність регіональним масштабам Фахівцями Інституту проблем ринку і еколого-економічних досліджень здійснено ґрунтовне дослідження організаційно-економічних механізмів забезпечення екологічно орієнтованого регіонального розвитку. Ними запропонована система інструментів мобілізації природно-ресурсного потенціалу та екологізації регіонального розвитку [1].

Структурно така система згрупована за двома напрямками. Перший з них — група фінансово-економічних інструментів у системі екологічного управління. Другий — це група організаційно-економічних механізмів екологічного управління.

Щодо групи фінансово-економічних інструментів у системі екологічного управління специфіку регіонального розвитку слід шукати у джерелах фінансування. Так, Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначено джерела фінансування. Вони презентовані державними і місцевими бюджетами та бюджетом Автономної Республіки Крим, фондами підприємств і фондами охорони навколишнього природного середовища, добровільним внесками та іншими джерелами фінансування. До останніх належать, як інвестиційні фонди, фонди екологічного страхування, банківські кредити, а також еко-лізингові системи фінансування. Якщо сьогодні використовуються, головним чином, бюджетні кошти і ресурси фондів підприємств, установ і організацій та кошти природоохоронних фондів, то добровільні внески, кошти інвестиційних фондів і банківські кредити та ресурси еко-лізингових систем фінансування використовуються вкрай недостатньо і рідко.

Слід підкреслити, що фінансовою основою екологічного страхування виступає система екологічних страхових фондів у яку входять: страховий фонд підприємства; фонд взаємного страхування підприємств; фонд страхування екологічного ризику.

При цьому фонд взаємного страхування створюється регіональними, галузевими об'єднаннями підприємств. Але в єдиній системі екологічного страхування перші два фонди відіграють допоміжну роль щодо фонду страхування екологічного ризику. Цей фонд призначається для акумуляції відповідальності підприємств, що виступають джерелами підвищеного екологічного ризику за нанесення збитків третім особам і власному виробництву через випадкове аварійне забруднення навколишнього середовища. Окрім того, він забезпечує компенсацію збитків самого страхувальника. Формування фінансових ресурсів цього фонду відбувається як за рахунок регіональних позабюджетних екологічних фондів, так і за рахунок страхових компаній, що стимулюють природоохоронну діяльність. У загальній регіональній системі економічного регулювання природокористування такі функції покладаються на позабюджетні екологічні фонди, що створюються при місцевих органах влади. Це видається логічним, якщо виходити з міркування, що відповідальність за стан справ у сфері природокористування та впливу на оточуюче природне середовище у регіоні покладається на регіональні органи управління.

Створення системи страхових екологічних фондів у регіоні має бути багатостороннім і враховувати специфіку накопиченого промислово-виробничого потенціалу, розміщення виробничих сил, стан природно-ресурсного потенціалу та орієнтуватися на реальні можливості компенсації екологічних витрат з метою сталого соціально-економічного розвитку регіонів.

Друга група організаційно-економічних механізмів регіонального екологічного управління включає до свого складу системи екологічного менеджменту й аудиту, екологічної логістики, маркетингу і контролінгу.

Екологічний менеджмент — достатньо розроблена категорія, що найбільш часто використовується як уявлення про міждисциплінарну наукову дисципліну і частину загальної системи управління підприємством, господарською діяльністю регіону, що виступає цілісною, самостійною частиною народногосподарського комплексу. Таке уявлення про менеджмент значною мірою відповідає його трактуванню у контексті концепції соціально-адекватного управління, де "менеджмент" розглядається як один із жанрів "управління", але при цьому передбачається, насамперед, орієнтація на інноваційну діяльність, що пов'язується з удосконаленням управлінської системи та підвищенням її ефективності [4].

Вибір саме "менеджменту", як ефективної категорії у межах більш широкої — "управління" за Г. Кунц і С. О'Доннел обумовлюється наступними його (менеджменту) ознаками: 1) вихідним моментом організації управління та його здійснення є людина з її потребами, інтересами, цінностями, установками. Це знаходить своє відображення як в управлінні внутрішніми процесами діяльності людей, так і процесами поведінки організації у зовнішньому соціально-економічному середовищі. Цілком справедливим буде поширення цієї тези й на управління поведінкою організації у навколишньому природному середовищі. Тільки у першому випадку мова має йти про соціальний менеджмент, а у другому — про екологічний менеджмент; 2) для менеджменту характерною є гнучка організація управління, яка забезпечує здатність змінюватися у відповідності до умов функціонування. Тобто це організації інноваційного типу, орієнтовані на нововведення. Інноваційний зміст діяльності менеджера пов'язується також з пошуком, активізацією, розвитком і раціональним використанням ресурсів, необхідних організації, у тому числі природних.

З цих позицій доцільно розуміти екологічний менеджмент як організаційну структуру, частину загальної системи управління, що обмежує коло відповідальності, управлінські процедури і процеси, а також ресурси, необхідні для визначення і реалізації екологічної політики підприємства та відповідає сутності міжнародних стандартів ISO 14000.

Користуючись такою логікою, екологічний аудит є систематичним процесом об'єктивного отримання і оцінки даних при врахуванні стану екологічних проблем, визначення ступеня відповідності між цим станом і встановленими (документально) нормативно-технічними критеріями.

Екологічний контролінг найчастіше трактується як система управління процесом досягнення кінцевих цілей і результатів екологічно безпечної діяльності підприємства, яка у межах екологічного менеджменту виконує певні функції, а саме: забезпечення необхідною інформацією; аналіз даної інформації; планування з урахуванням результатів аналізу; контроль.

Регіональний рівень екологічного контролінгу покликаний забезпечувати екологічно важливу інформацію процеси планування, організації діяльності у відповідності до запланованого, здійснення контролю, обробки отриманих даних про наслідки виконаних заходів з обов'язковим аналізом [1].

Прагнення до забезпечення екологічно безпечного та сталого розвитку підприємств, насамперед, на стадії інвестиційного проектування передбачає використання регіональної з точки зору гармонізації соціально-економічних і екологічних інтересів систем логістики. За цих умов логістика втручається у вирішення питань, пов'язаних із прийняттям рішень, які враховують відповідним чином екологічні потреби суспільства, клієнтури, всіх зацікавлених осіб. Такі рішення стосуються, головним чином, вибору транспортних засобів, обґрунтування структури і форм логістичних одиниць, кооперацію під час реалізації логістичних процесів, раціональну конфігурацію логістичних одиниць.

Разом з екологістикою актуальності набуває екологічний маркетинг регіону, під яким розуміється маркетингове дослідження регіону з позицій його розгляду в якості екологічного товару, що має свою вартість і екологічну користь у таких напрямках: маркетинг природних ресурсів; маркетинг заходів щодо максимального зниження ступеню ризику виникнення екологічно небезпечних ситуацій; маркетинг програм збалансування виробництва, споживання шкідливих речовин; маркетинг іміджу; маркетинг інфраструктури; реклама. За умов планомірного і системного впровадження запропонованих вище механізмів мобілізації природно-ресурсного потенціалу та екологізації регіонального розвитку можливо розраховувати на реальні позитивні зміни у вирішенні питань, що пов'язуються із забезпеченням екологічної безпеки, починаючи з регіонального рівня, та подальшого упевненого просування на загальнодержавний рівень.

## ВИСНОВКИ

Виходячи з того, що формування механізмів державного управління сталим екологічним розвитком — багаторівнева проблема, її необхідно вирішувати одночасно на усіх щаблях владної вертикалі. Але такий підхід не може претендувати на ефективність у зв'язку з певною нерозвиненістю та відмінністю управлінських потенціалів на різних рівнях. Тому саме регіональний рівень, особливо з урахуванням можливостей конкретних регіонів, гостроти екологічних проблем та безпосередньої зацікавленості представників усіх верств регіональної спільноти у їх вирішенні може стати своєрідним стартовим майданчиком. На разі актуальною є потреба розробки основ регіональної екологічної політики, формування планів регіонального рівня, які відповідають напрямкам стратегічних програм загальнодержавного рівня.

## Література:

1. Андреева Н.Н. Контроллинг экологически ориентированной инвестиционной деятельности: концептуальные основы / Н.Н. Андреева // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування та організація вироб-

ництва. — Суми: Вид — во СумДУ. — 2003. — № 2. — С. 110 — 116.

2. Буркинський Б.В. Екологізація політики регіонального розвитку / Б.В. Буркинський, Н.Г. Ковалева. — Одеса: Інститут проблем ринка і економіко-екологічних досліджень НАН України, 2002. — 328 с.

3. Бутрим О. Питання управління екологічною безпекою України / О. Бутрим, І. Підкаминний // Регіональна економіка. — 1998. — № 2. — С. 116—124.

4. Бурега В.В. Соціально-адекватне управління: концептуалізація моделі: монографія / В.В. Бурега. — Донецьк: Норд-Комп'ютер, 2005. — 171 с.

5. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління / Радмила Войтович // Вісник НАДУ. — 2004. — № 3. — С. 15—25.

6. Гоффе Н. Соціальна складова регіональної політики на Заході / Н. Гоффе // МЗиМО. — 2003. — № 4. — С. 63—70.

7. Зарубинський О. Як удолжити екологічну ситуацію в Україні? / О. Зарубинський, В. Кафарський, С. Шевчук, А. Яцик // Наш край. — 2005. — № 1. — С. 2—3.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

9. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

10. Харичков С.К. Система інструментів мобілізації природно-ресурсного потенціалу та екологізації регіонального розвитку / С.К. Харичков, Н.Н. Андреева // Вісник економічної науки України. — 2005. — № 1. — С. 132—142.

## References:

1. Andreeva, N.N. (2003), "Controlling environmentally oriented investing activities: conceptual foundations", *Mekhanizm rehulivannia ekonomiky, ekonomika pryrodokorystuvannia ta orhanizatsiia vyrobnytstva*, vol. 2, pp.110—116.

2. Burkinskij, B.V. and Kovaleva, N.G. (2002), *Jekologizacija politiki regional'nogo razvitija* [Greening the regional development policy], Institut problem rynka i jekonomiko-ekologicheskijh issledovanij NAN Ukrainy, Odessa, Ukraine.

3. Butrym, O. and Pidkaminnyj, I. (1998), "The issue of environmental safety of Ukraine", *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp.116—124.

4. Burega, V.V. (2005), *Social'no-adekvatnoe upravlenie: konceptualizacija modeli* [Social and adequate management: model conceptualization], Nord-Komp'juter, Doneck, Ukraine.

5. Vojtovych, R. (2004), "Regionalization of the inverted form of globalization and its impact on the system of public administration", *Visnyk NADU*, vol. 3, pp.15—25.

6. Goffe, N. (2003), "The social component of regional policy in the West", *MJeIM*, vol. 4, pp. 63—70.

7. Zarubinskij, O., Kafarskij, V., Shevchuk, S. and Jacik, A. (2005), "How to improve the ecological situation in Ukraine?", *Nash kraj*, vol. 1, pp. 2—3.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "Pro mistseve samovriadvannia v Ukraini"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 24., p. 170.

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), *The Law of Ukraine "Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 41, p. 546.

10. Harichkov, S.K. and Andreeva, N.N. (2005), "System tools mobilize natural resource potential and Greening Regional Development", *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, vol. 1, pp. 132—142.

*Стаття надійшла до редакції 02.12.2013 р.*