

УДК 351:502

**І. В. Драган**, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу економічних проблем лісокористування та природоохоронних територій державної установи "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"

### СТРУКТУРА ІНСТРУМЕНТАРІО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ В СИСТЕМІ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

*Обґрунтовано підхід до формування інструментарію державного управління сталим екологічним розвитком регіону в системі раціонального природокористування. Визначено умови його застосування.*

**Ключові слова:** державна політика; національна економіка; природокористування; міжнародні стандарти; структурний розвиток.

*Approach to forming tools government environmental sustainability of the region in the system of environmental management. The conditions for its application.*

**Key words:** public policy; national economy; natural resources; international standards; structural development.

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Ефективне управління розвитком регіону неможливе без урахування соціального та екологічного чинників. При цьому екологічні проблеми розглядаються в рішеннях регіональних органів влади. Ряд регіональних цільових програм має суто екологічну спрямованість. Проте під час переходу до стратегії сталого розвитку посилення екологічної спрямованості потребує вся регіональна політика, об'єктом якої стають територіальні економіко-соціальні і природні комплекси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблеми державного управління (екологічний розвиток регіону в системі раціонального природокористування) досліджувалися в працях таких вчених: О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, Л. Гринів, А. Гусєва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, Є. Мішеніна, В. Міщенко, П. Олдака, Н. Пахомової, О. Рюміної, М. Хвесика, Є. Хлобистова та ін.

**Мета статті** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів) – теоретичне обґрунтування інструментарію державного управління сталим екологічним розвитком регіону в системі раціонального природокористування.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Екологічні вимоги в більшості регіонів виступають обов'язковими обмежувачами, які потрібно враховувати під час визначення оптимальних шляхів покращання економічної і соціальної ситуації. За загальний критерій, що визначає допустиме навантаження на природне середовище, слід прийняти господарську місткість локальних екосистем. Вона має бути першим орієнтиром щодо визначення оптимальної траєкторії господарського розвитку території. При цьому поняття господарської місткості території й методи її кількісного визначення мають відповідати високим соціально-екологічним і демократичним стандартам.

© І. В. Драган, 2013

Суть ефективного управління ресурсами регіонів полягає в тому, щоб суб'єкти управління (суспільство та органи влади) урахували загальні закономірності й соціоприродний потенціал стійкості системи "природа – суспільство – господарство" в територіальному регулюванні природокористування. Тому вище управління сучасним регіоном має враховувати екологічні особливості території природокористування, екологічні обмеження технології земельного, водного, гірського, лісового, іншого господарства і містобудування, екологічно обумовлені дії територіальних органів влади, застосування інструментів і механізмів управління природними ресурсами суспільства.

Нинішнього часу малорозробленими залишаються правові й соціально-економічні аспекти, що встановлюють принципи використання природних ресурсів. Цим обумовлене безгосподарне й ірраціональне ставлення до природних ресурсів, до експлуатації машин, устаткування, будівель і споруд. Останніми роками таке ставлення поступово змінюється, але разом з цим виникли нові соціально-економічні проблеми охорони довкілля, для вирішення яких вживаються ресурсоощадні і природоохоронні заходи, що забезпечують збереження здоров'я людей та комфорт їхнього життя. Тенденція зміни показників еколого-економічної системи має бути такою, щоб створювалися умови збереження природи для майбутніх поколінь. Головна причина погіршення екологічної ситуації в Україні – це відсутність дієвого механізму, який ставив би економіку джерел забруднення в залежність від рівня показників граничної допустимої концентрації, а також еколого-економічних нормативів, що визначають види економічного та іншого стимулювання раціонального ресурсокористування і здійснення природоохоронних заходів. Відкритим залишається питання про сконцентрованість забруднення або виражений епіцентр забрудненості. Тобто регіон у цілому може бути екологічно благополучним, а всередині цього регіону може бути пляма сильного екологічного забруднення. При цьому важливий не лише обсяг викидів, але й їх щільність. Із досягненням гранично допустимої концентрації можуть розпочатися незворотні процеси, що призводять до деградації. Якщо за інших рівних умов викиди концентрованого виробництва перевищують гранично допустиму концентрацію, то прийнятнішим є забруднення, розподілене по регіону, ніж зосереджене в одному місці. У цьому випадку рекреаційними зонами можуть виступати певні ділянки території регіону [1; 2].

Стратегія соціально-економічного розвитку, якщо в ній взяті до уваги ресурси використання, відтворення природного середовища, має враховувати зростання сільськогосподарської, промислової, індивідуальної та іншої продукції, збільшення кількості енергії, розширення транспорту на системи і сфери обслуговування, підвищення побутового комфорту, умов роботи. Комплексний розвиток природоохоронної і ресурсоощадної діяльності в регіонах, територіально-виробничих комплексах, на підприємствах має орієнтуватися на підвищення показників еколого-економічної ефективності та задоволення соціально-економічних потреб людини. В Україні відбувається формування ринкових відносин, зміна форм і методів управління економікою, що можна використовувати для підвищення еколого-економічної ефективності природокористування. Світовий досвід будівництва природоохоронних об'єктів свідчить про те, що проблеми охорони довкілля та ресурсоощадної діяльності в промисловості, сільському господарстві та невиробничій сфері можуть успішно вирішуватися територіальним плануванням, у межах промислових і соціальних інфраструктур, на рівні регіонів і країни в цілому.

До найважливіших завдань регіональної політики зараховують формування основи для підвищення рівня життя населення [3; 4]. У сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля в умовах розвитку ринкових відносин на регіональному рівні основні напрями регіонального управління такі:

- екологічно обґрунтоване розміщення продуктивних сил;
- екологічно безпечний розвиток промисловості, сільського господарства, енергетики, транспорту і комунального господарства;
- раціональне використання природних ресурсів;

- запобігання виникненню суперечностей в екологічно несприятливих регіонах між розвитком продуктивних сил і збереженням екологічної рівноваги;
- забезпечення природного розвитку екосистем, збереження і відновлення унікальних природних комплексів під час розв'язання територіальних проблем;
- удосконалення управління в галузі охорони довкілля і природокористування.

Ураховуючи сучасний стан і розвиток регіонів, можна сказати, що теорії регіональних економістів нині малоприємні, оскільки практично всі регіони в розвинених країнах мають виробничу й соціальну структуру. До того ж фірми під час обрання місця розташування прагнуть зайняти найкраще, тому безглуздо робити це функцією державних органів. Державне регулювання (або навіть управління) має керувати “побічним явищами” і різними зовнішніми ефектами, які виникають під час створення промислових підприємств.

Функції, які в даному випадку виконують місцеві органи: рівномірний розподіл і зниження екологічного навантаження, стимулювання створення робочих місць. Основна функція, що залишається на розгляд фірм у процесі створення виробничих і торгових зв'язків, – оптимальне розміщення. Регіональне управління екологічною складовою має особливе значення тому, що екологічна дія найефективніша в межах регіону. Отже, зниження негативного екологічного впливу – це завдання регіональних органів влади. Разом з тим міжрегіональними є практично всі великі екологічні проблеми, оскільки напружена екологічна обстановка, погіршення здоров'я і перетворення території на зону екологічного лиха можуть бути викликані причинами, що виникли поза сферою дії органів управління конкретної території [5].

Забезпечення передумов переходу до сталого розвитку регіону і досягнення екологозбалансованого природокористування пов'язано зі створенням умов щодо реалізації дієвої екологічної політики в регіоні, яку направлено на зниження ресурсоемкості виробництва, раціоналізацію процесів природокористування, стабілізацію та покращання екологічної ситуації.

Для розробки стратегії сталого розвитку потрібно усвідомлювати реальну ситуацію фінансово-ресурсних та інвестиційних обмежень в умовах кризового стану економіки країни, незавершеність макроекономічних та структурних реформ у державі, недосконалість і недовіра економічних механізмів регулювання природокористування та охорони довкілля, низьку екологічну свідомість значних верств населення.

Екологічні потреби в суспільстві та регіонах нині далеко не першочергові в рейтингу соціальних інтересів. За умов повільного зростання добробуту населення, підвищення інфляції, постійного значного зростання цін, кризових явищ в економіці і скорочення доходів усіх верств населення екологічні потреби важливі, однак вони не першорядні в ієрархії цілей і потреб суспільства.

Перспективи розв'язання екологічних проблем регіонів визначатимуться подальшим розвитком економічної ситуації. Якісні та кількісні параметри економічного зростання формують рівень екологічної безпеки. Можливі різні сценарії розвитку подій: 1) поступове економічне пожвавлення супроводжуватиметься глибокими структурними й технологічними змінами, що надасть траєкторії економічного розвитку екологобезпечного характеру і забезпечить стабільний стан довкілля; 2) досягнення економічного піднесення “штучною реанімацією” промислового виробництва без серйозних структурних реформ, що спричинить антропогенне навантаження на природне середовище і перетворить фактор економічного зростання в несприятливий чинник екологічної стабілізації.

В умовах несприятливих ресурсних обмежень та соціальних факторів пошук оптимальної екологічної стратегії формування програми треба проводити в напрямку ефективних дій у різних сферах екологічної безпеки. Масштабні проекти зі скорочення обсягів забруднення будуть приречені через відсутність коштів на їх реалізацію [6–8].

Політика економічних перетворень формується центром, тому за несприятливого розвитку ситуації спроби вплинути на ситуацію в регіоні силами місцевої влади будуть значно обмежува-

тися нормами чинного законодавства, особливо в тих випадках, коли йтиметься про необхідність корегування або заміни інструментів екологічної політики або “правил гри”. Результативність екологічної політики в області залежить від “екологізованості” економічної політики.

В умовах об’єктивних соціальних та економічних обмежень формування регіональної екологічної програми пов’язане з вибором пріоритетних завдань на основі системи критеріїв, що базуються на всебічному оцінюванні реальної ситуації. До програми для першочергової реалізації доцільно включити заходи, спрямовані на розв’язання екологічних проблем, які:

- становлять реальну загрозу здоров’ю населення;
- завдають непоправної шкоди біологічному різноманіттю територій;
- можуть загостритися в середньо- і довготривалій перспективі і для їх вирішення будуть потрібні значно більші асигнування;
- не вирішуються під час економічних реформ, структурної та технологічної перебудови господарства;

– визнані міжнародним співтовариством як глобальні.

Усе це потребує активних та цілеспрямованих дій у різних сферах соціально-економічної діяльності з формування відповідних інститутів екологічної політики. Тому невід’ємна складова регіональних програм – це програма дій з інституціоналізації екологічної політики. Результат таких дій – формування ефективних структур, механізмів і процедур забезпечення гарантій екологічної безпеки на всіх рівнях соціально-економічних відносин.

Регіональні екологічні програми мають передбачати комплекс невідкладних природоохоронних заходів на господарських об’єктах і в населених пунктах, що здатні вирішувати найгостріші екологічні проблеми, стабілізувати екологічну ситуацію в регіоні та створити передумови для її поступового покращання [9].

Зараз екологічна політика регіонів має орієнтуватися на довгострокове створення і становлення запобіжних заходів щодо джерел та причин, які викликають екологічні проблеми. Регіональна природоохоронна політика повинна стати базою для впровадження державної екологічної політики в реальне життя, а також забезпечити сталий розвиток регіону, сприяти економічній стабільності області за такими напрямками:

- трансформування механізмів охорони довкілля, раціоналізація природокористування, забезпечення екологічної безпеки, їх модифікація та впровадження цих механізмів підтримки екологічних заходів;
- створення передумов для внутрішнього і зовнішнього інвестування;
- визначення екологічних пріоритетів;
- підготовка кваліфікованих кадрів, екологічна освіта і формування екологічного світогляду.

Сучасний стан соціально-економічного розвитку регіонів обумовлює пріоритетність таких напрямів природоохоронної діяльності:

- розробка та впровадження послідовних заходів з реалізації стратегії екологічно чистого виробництва;
- створення єдиної системи заходів з ліквідації негативного впливу забрудненого навіколишнього середовища на людину, рослинний і тваринний світ;
- забезпечення екологічно обґрунтованого розміщення виробничих сил;
- стимулювання розвитку ринкових механізмів підприємницької діяльності у сфері природокористування;
- удосконалення економічного механізму управління природокористуванням та екологічно орієнтованим господарюванням, на тлі підвищення загального правового та освітнього екологічного рівня населення;

- впровадження систем екологічного менеджменту та аудиту всіх видів господарської діяльності;

- проведення незалежної екологічної експертизи програм та проєктів як господарської діяльності, так і соціально-економічного розвитку;

- створення єдиної системи екологічного контролю та моніторингу і відповідних умов для її постійної дії;

- розвиток екологічної інфраструктури;

- підтримка пріоритетного розвитку досліджень з проблем природокористування.

Пріоритетне завдання – удосконалення економічних механізмів охорони природи і природокористування для концентрації фінансових ресурсів та їх цільового використання на фінансування нагальних екологічних заходів загальнодержавного і регіонального значення.

Природоохоронна політика в регіоні має спрямовуватися на застосування організаційно-економічних механізмів природокористування, підвищення дієвості напрацьованих еколого-економічних інструментів, таких як платежі за забруднення, екологічний податок, екологічні фонди, штрафи.

Україні необхідно створити систему моніторингу довкілля та вдосконалення механізму управління і контролю щодо забезпечення екологічної безпеки [1; 10; 11].

Реалізація зазначених заходів допоможе:

- підвищити рівень раціоналізації природокористування;

- знизити ресурсоемність та енергоемність виробництва і продукції;

- оптимізувати систему управління природоохоронною діяльністю та природокористування;

- удосконалити економічний механізм екологічної політики, її нормативно-методичне забезпечення;

- знизити рівень антропогенно-техногенного навантаження;

- зменшити обсяги шкідливих викидів та забруднення навколишнього природного середовища;

- забезпечити розвиток системи інститутів екологічної політики;

- сформуванню надійне інформаційне забезпечення та розширити доступ до інформаційних мереж та банку даних.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Регіони потребують розв'язання екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку і підвищення якості життя, а також повноцінної інтеграції до сучасного міжнародного еколого-економічного простору. Запорука цього процесу – формування дієвого інструментарію екологічної політики, що поширюється в зарубіжних країнах, він включає сучасні правила та інструменти реалізації екологічної відповідальності підприємництва, розвиток добровільних екологічних угод, активне застосування комплексу інформаційних інструментів екологічної політики.

Необхідні умови застосування відповідного інструментарію – це розвиток інститутів громадянського суспільства, перехід на нові стандарти інформаційної відкритості і прозорості, трансформація управління за типом “знизу-вгору”, з одночасним підключенням до обґрунтування і контролю за реалізацією сильної екологічної політики, включаючи місцеві органи влади, підприємств, їх асоціації, населення, фінансові інститути, наукові установи, ЗМІ.

### Список використаних джерел:

1. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізм реалізації : монографія / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2002. – 528 с.

2. Ілляшенко С. М. Менеджмент екологічних інновацій : навчальний посібник / С. М. Ілляшенко, О. В. Прокопенко ; за заг. ред. С. М. Ілляшенка. – Суми : СумДУ, 2003. – 266 с.

3. Ансоф И. Стратегическое управление / Ансоф И. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
4. Корсак К. В. Основи екології / К. В. Корсак, О. В. Плахотнік. – К. : МАУП, 2000. – 238 с.
5. Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи / Мікула Н. – Львів : ІРД НАН України, 2003. – 122 с.
6. Бутко М. П. Регіональні детермінанти зовнішньоекономічної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні / М. П. Бутко // Продуктивні сили України. – 2007. – № 1 (002). – С. 84–96.
7. Павлов К. В. Управление экономикой на основе учета воспроизводственных диспропорций / К. В. Павлов // Вісник Акад. екон. наук України. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2009. – № 1(5). – С. 65–67.
8. Шемчушенко Ю. С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю. С. Шемчушенко // Вісник НАН України, 2007. – № 9. – С. 3–7.
9. Дорогунцов С. І. Сталість розвитку еколого-економічного потенціалу України та її регіонів / С. І. Дорогунцов, А. М. Федорищева // Економіка України. – 1996. – № 7. – С. 4–7.
10. Оскольський В. Про перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки / В. Оскольський // Економіка України. – 2007. – Т. 12. – С. 4–11.
11. Поплавський В. Економічні аспекти екологізації / В. Г. Поплавський, Ж. Г. Поплавська // Вісник НАН України, 2005. – № 10. – С. 26–34.