

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 332.1(043.3)

Д.О. Ветвицький,

здобувач, Академія муніципального управління

УРАХУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ФАКТОРУ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

***Анотація.** Доведено необхідність урахування екологічного фактору в процесі формування державної стратегії розвитку. Запропоновано згрупувати суб'єкти господарювання регіонального рівня залежно від їх ставлення до екологічних проблем в державі.*

***Annotation.** The necessity of account of ecological factor is led to in the process of forming of state strategy of development. It is suggested to group subjects of menage regional level depending on their attitude toward ecological problems in the state.*

***Ключові слова.** Державне регулювання, екологічна політика, екологічний фактор, процес формування, система, сталий розвиток.*

Вступ

Одним із сучасних інструментів реалізації державної політики країни є регіональна політика розвитку, яка орієнтована на реалізацію механізмів управління господарськими адміністративно-територіальними системами всіх типів та просторових рівнів. Використання принципів сталого розвитку в усіх сферах діяльності передбачає їх першочергове декларування в установчих документах загальнонаціонального значення. Основні пріоритетні напрямки розвитку країни відображені у Державній стратегії регіонального розвитку, яка є основою для формування регіональних стратегій. Але, на жаль, у задекларованих стратегічних напрямках розвитку регіонів екологічні проблеми та шляхи їх вирішення залишилися практично поза увагою. Таким чином, існує об'єктивна необхідність вдосконалення методики формування регіональних стратегій розвитку з урахуванням екологічного фактору, або опрацювання принципово нових підходів до розроблення стратегій розвитку регіону, оскільки розв'язання еколого-економічних протиріч можливе тільки при взаємоузгодженні дій на всіх рівнях управління.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Суспільно-політичні засади екологічної політики розкриті в наукових дослідженнях Андрейцева В.І., Васюти С.І., Голубця М.А., Костицького В.В., Кравченко С.М., Лазора О.Я., Луцька В.С., Толстоухова А.В., Хилька М.І. та ін. Економічним проблемам екологічної політики присвячені праці відомих зарубіжних вчених Баумоля У., Боулдінга К., Данилова – Данильяна В.І., Гофмана К.Г., Ендреса А., Кольхааса М., Корба Б., Начилхаута П., Ніза А., Панайоту Т, Пахомової Н.В., Порфир'єва Б.М., Сміта Ф. та ін.

Постановка завдання

- довести необхідність урахування екологічного фактору в процесі формування державної стратегії розвитку;
- запропонувати згрупувати суб'єкти господарювання регіонального рівня залежно від їх ставлення до екологічних проблем в державі.

Результати

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку пропонуємо структурувати етапи формування та реалізації регіональної стратегії розвитку наступним чином [5, с. 778].

Зазначена методика не відображає структури стратегії, її складових елементів. Вважаємо за доцільне обов'язково декларувати екологічну стратегію регіону як складову стратегії сталого (соціо-еколого-економічного) розвитку. Розглянемо детальніше етапи формування та реалізації регіональної стратегії розвитку.

На першому етапі необхідно провести оцінку фактичного стану регіону та окреслити тенденції розвитку. За рекомендацією Міністерства економіки, для цього потрібно розглянути наступні показники: географічне розташування, оточення регіону; ландшафтні особливості рельєфу, характеристику ґрунтів та гідрологію; природно-ресурсний потенціал; кліматичні умови (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри, тощо); адміністративний поділ, місце в загальнодержавному розподілі праці; особливості соціально-економічного розвитку в динаміці за останні 10 років; екологічну ситуацію на території регіону; політичну ситуацію; фінансово-бюджетну ситуацію; рівень життя населення, його ділова активність тощо. Регіональна стратегія розвитку має бути сформована із максимально ефективним використанням наявних та потенційних ресурсів регіону.

Одним із методів стратегічного аналізу є SWOT-аналіз, в основу якого покладено аналіз внутрішніх (внутрішньорегіональних) слабких та сильних сторін, а також ринкових можливостей та загроз [1, с. 94; 3, с. 20]. На другому етапі аналіз можливих комбінацій переваг та обмежень дає змогу комплексно оцінити стан та перспективи розвитку регіону.

На третьому етапі визначаємо напрями стратегічного розвитку регіону за варіантами. Сценарій стратегії розвитку як опис послідовності подій від теперішнього до майбутнього стану розвитку регіону ґрунтується на основі проведеного SWOT-аналізу. Опрацьовується декілька варіантів сценаріїв розвитку, серед яких обирається один базовий. Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду та можливого коригування.

На четвертому етапі має відбутися публічне обговорення та погодження варіантів сценарію стратегії розвитку регіону з провідними організаціями та установами регіону, які роблять значний внесок в його розвиток.

На п'ятому етапі обирається безпосередньо регіональна стратегія розвитку, яка складається із набору функціональних стратегій, які відображають специфіку регіону (виробнича стратегія, екологічна стратегія, стратегія розвитку бізнес структур, інноваційна стратегія тощо). Набір функціональних стратегій для різних

регіонів буде відрізнятися, але першочергово пропонуємо розробляти для кожного регіону економічну, соціальну та екологічну стратегію. Вибір цих функціональних стратегій витікає з концепції сталого розвитку, яка базується на твердженні, що якість життя людства та стан розвитку суспільства знаходиться під впливом сукупності економічних, соціальних та екологічних факторів. Визнання взаємозв'язку цих факторів надасть змогу приймати правильні рішення при розробці регіональних стратегій розвитку. Екологічна стратегія регіонального розвитку має бути спрямована на поліпшення стану навколишнього середовища в регіоні, що в цілому сприятиме покращенню стану навколишнього природного середовища та якості життя населення в країні.

Шостий етап формування регіональної стратегії розвитку передбачає розробку програм та планів реалізації регіональної стратегії розвитку. Сюди відносять програми розвитку суб'єктів управління (районів, міст, господарюючих суб'єктів та ін.), які містять конкретні заходи для реалізації регіональної стратегії.

Сьомий етап представляє механізм реалізації стратегії, який включає: визначення джерел фінансування, нормативно-правове забезпечення, інформаційне забезпечення, вибір критеріїв оцінки ефективності реалізації стратегії, моніторинг, кадрове забезпечення, визначення періоду виконання тощо.

Восьмий етап – контролінг, передбачає співставлення запланованих і отриманих результатів реалізації стратегії розвитку [4, с. 66].

Алгоритм формування та реалізації стратегії потребує оперативного контролінгу на всіх етапах, щоб вчасно виявити та ліквідувати можливі недоліки і здійснити коригування на тих етапах, де це необхідно.

У вересні 2005 року було ухвалено Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» [2, с.8] - це перший законодавчий акт, який передбачає системний підхід до розв'язання регіональних проблем. Механізм, закладений у законі, начебто досить простий і зрозумілий: Кабінет Міністрів розробляє державну стратегію регіонального розвитку, місцева влада — регіональні стратегії розвитку. Узгодження діяльності центральних і місцевих органів влади у сфері стимулювання розвитку регіонів і реалізації стратегій здійснюється на основі угод, що підписуються між урядом і місцевими радами. Однак, існують певні недоліки в редакції цього нормативного акту. Основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти державного і частково місцевих бюджетів, але при цьому не визначено гарантований відсоток коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, як відомо, існують певні проблеми з надходженням коштів із держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, несвочасне надходження коштів ускладнює або робить неможливим їх освоєння). Основними виконавцями стратегій залишаються органи влади, тоді як у європейських країнах розвинена інституція агенції регіонального розвитку. Неоднозначними є критерії оцінки депресивності територій [6, с. 128].

Механізм взаємоузгодження стратегій на різних рівнях управління залишається дискусійним питанням. На наш погляд, процеси стратегічного планування мають здійснюватися на всіх рівнях управління, з обов'язковим взаємозв'язком і взаємоузгодженням стратегій вищого рівня зі стратегіями нижчого рівня.

Оскільки не існує єдиного погляду стосовно ланцюга формування стратегій різних адміністративних рівнів, логічним вбачаємо наступні твердження:

- Формування стратегій більш високого адміністративного рівня повинно бути взаємопов'язано зі стратегіями суб'єктів управління, які входять до його складу (наприклад, в основі Національної стратегії регіонального розвитку мають бути покладені регіональні стратегії, які відображають особливості, специфіку та потенціал регіонів, відповідно регіональні стратегії ґрунтуються на стратегіях населених пунктів та стратегій окремих господарюючих суб'єктів, які відносяться до певного регіону).

- Стратегії розвитку всіх адміністративних рівнів мають бути узгоджені між собою, ґрунтуватися на однакових принципах і спрямовані на досягнення спільних цілей [5, с. 775].

Регіональні органи управління створюють економічну, соціальну і екологічну інфраструктуру адміністративно-територіальної одиниці, керують нею, підтримують її, здійснюють процеси планування, визначають на місцях політику і норми у галузі охорони навколишнього середовища, сприяють реалізації національних пріоритетів.

Оскільки відсутні чіткі межі градації за рівнями потенціалу: суб'єктів господарювання, організацій, території, регіону, країни тощо, це все вимагає комплексного підходу до стратегічного планування на всіх рівнях управління.

Ефективність реалізації регіональної стратегії розвитку, а, особливо, її екологічної складової, залежить від того, наскільки регіональні пріоритети співпадають з екологічними цілями суб'єктів господарювання. Адже, якщо підприємства не враховують екологічні аспекти в своїй діяльності, то реалізація задекларованої екологічно орієнтованої стратегії неможлива. При формуванні програм реалізації регіональної стратегії розвитку необхідно враховувати особливості регіонального виробничо-промислового комплексу, оскільки підприємства, з одного боку, здійснюють негативний вплив на навколишнє природне середовище, а, з іншого боку, є основними виконавцями регіональних програм.

Сьогодні Концепція сталого розвитку обумовила національні та регіональні пріоритети в багатьох розвинених країнах. Провідні світові компанії декларують екологічну стратегію. Наприклад, всесвітньовідома компанія Chevrolet офіційно декларує свою екологічну стратегію так «проектуювання у розрахунку на утилізацію», мета якої – збереження цінної сировини та енергетичних ресурсів за допомогою зниження кількості відходів при виробництві та після закінчення експлуатації автомобілів.

За характером екологічної активності підприємства поділяти на наступні чотири групи:

- Підприємства, які розробляють екологічну стратегію. Підприємство зобов'язується: вчасно приймати коригувальні й попереджувальні заходи щодо охорони навколишнього середовища, зводити до мінімуму ступінь екологічного впливу виробничої діяльності на навколишнє середовище.

Екологічна політика підприємства заснована на наступних зобов'язаннях: дотримувати національного законодавства, вимоги стандарту ISO 14001, регіональні й галузеві вимоги, що регламентують роботу підприємств в області охорони навколишнього середовища; раціонально використовувати природні ресурси.

- Підприємства, які займаються екологічно орієнтованою діяльністю, але не декларують екологічну політику.

- Підприємства, які акцентують увагу на відповідності міжнародним стандартам серії ISO, хоча власне не виділяють екологічну стратегію.

- Підприємства, які не враховують екологічні проблеми у своїй діяльності (у більшості, це дрібні й середні підприємства).

Таким чином, наявність в регіоні суб'єктів господарювання перших трьох груп: тих, які розробляють екологічну стратегію, які займаються екологічно орієнтованою діяльністю, але не декларують екологічну політику та тих, які акцентують увагу на відповідності міжнародним стандартам серії ISO є запорукою успішної реалізації регіональної стратегії розвитку. Тому, перш ніж розробляти стратегічні альтернативи на рівні регіону, необхідно провести ґрунтовний аналіз потенційних ресурсів для їх реалізації.

Висновки

Отже, пропонуємо вдосконалити етапи формування та реалізації регіональної стратегії, а саме: відобразити порядок розробки та реалізації стратегії, її структуру та структурні елементи. Нами доведена необхідність урахування екологічного фактору в процесі формування регіональної стратегії розвитку та визначені її ключові аспекти.

Процес стратегічного управління повинен здійснюватися паралельно на всіх рівнях з відповідним взаємоузгодженням з інтересами і можливостями держави, з обов'язковістю зворотного зв'язку: формування стратегій більш високого адміністративного рівня повинно бути взаємопов'язано зі стратегіями суб'єктів управління, які входять до його складу; стратегії розвитку всіх адміністративних рівнів мають бути узгоджені між собою, ґрунтуватися на однакових принципах і спрямовані на досягнення спільних цілей.

Запропоновано групувати суб'єкти господарювання регіонального рівня залежно від їх ставлення до екологічних проблем та їх розв'язання на чотири групи, що може бути покладене в основу оцінки потенційних ресурсів регіону при формуванні регіональної стратегії.

Застосування стратегій сталого розвитку в регіонах сприяє реалізації Концепції сталого розвитку на національному рівні та в глобальних масштабах.

Розв'язання еколого-економічних протиріч можливе лише за умови комплексного їх вирішення, причому регіональний підхід виявляється вирішальним.

Література

1. Галушкіна Т.П. Проблеми становлення екологічної сертифікації в Україні / Т.П. Галушкіна, О.Є. Купцова, Є.Г. Гордійчук // Вісник Сумського національного аграрного університету. Економіка та менеджмент. - 2005. - № 3 - 4(16 - 17). - С. 91 - 95.
2. Заржицький О.С. Правові аспекти регіональної екологічної політики (на матеріалах Придніпровського регіону) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.С. Заржицький. – Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2006. — 22с.
3. Куруленко С.С. Національна і регіональна екологічна політика України у 2006 році та головні завдання на 2007 рік / С.С.Куруленко // Продуктивні сили України. – 2007. - № 2 (003). — С. 19—30.
4. Лендшел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.
5. Мельник Ю.М. Стратегії забезпечення сталого розвитку як основа управління екологічно орієнтованим розвитком регіону / В.В. Божкова, Ю.М. Мельник // Економіка: проблеми теорії та практики. Збірник наукових праць. Випуск 224: [в 5 т.]. – Дніпропетровськ: ДНУ. – 2008. – Т. III. – С. 774-780.
6. Регіональна політика та механізм її реалізації [монографія / за заг. ред. академіка НАН України М.І. Долішнього] . – К. : Наукова думка, 2003. – 503 с.

Стаття надійшла до редакції 01.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"