

управління “Пріоритетні напрями та сучасний зміст державного управління”. – Т. XII, вип. 197. – Донецьк: ДонДУУ, 2011. – С. 119-132. – (Серія “Державне управління”).

Рецензент: доктор економічних наук, доцент Корецька С.А.

УДК 353.502.824

А.С. Лиев,
к.гос.упр.

ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ ЭКОЛОГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Анотація. Розроблено концептуальні засади державного управління сталим економічним розвитком регіону з урахуванням екологічного фактору. Визначено імперативи стратегії державного управління сталим екологічним розвитком регіону. Проаналізовано методичні та інформаційні основи державного моніторингу еколого-економічного розвитку території. Надано оцінювання системи критеріїв та індикаторів еколого-економічного безпечного розвитку регіону. Проведено аналіз екологічних проблем Автономної Республіки Крим. Запропоновано програмно-цільовий підхід до реалізації еколого-економічної політики регіону. Удосконалено механізми державного управління екологічним розвитком і раціональним природокористуванням регіону.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, сталий екологічний розвиток, система раціонального природокористування.

Аннотация. Разработаны концептуальные основы государственного управления устойчивым экономическим развитием региона с учетом экологического фактора. Определены императивы стратегии государственного управления устойчивым экологическим развитием региона. Проанализированы методические и информационные основы государственного мониторинга эколого-экономического

развития территории. Даны оценки системы критериев и индикаторов эколого-экономического безопасного развития региона. Проведен анализ экологических проблем Автономной Республики Крым. Предложен программно-целевой подход к реализации эколого-экономической политики региона. Усовершенствованы механизмы государственного управления экологическим развитием и рациональным природопользованием региона.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, устойчивое экологическое развитие, система рационального природопользования.

Summary. The conceptual principles of the government regulation of the stable economic development of the region taking the ecological factor into account are considered. Imperative strategies of the government regulation of the stable ecological development are determined. Methodical and informational bases of the government monitoring of the ecological-economical safe development of the region are analyzed. The evaluation system of the criteria and indicators of the ecological-economical safe development of the region is given. The analysis of the ecological problems of the Autonomous Crimea Republic is carried out. Programme-aimed approach to the realization of the ecological-economic policy of the region is propounded. The mechanisms of the government regulation of the ecological development and the rational management of nature of the region are improved.

Key words: the government regulation, the mechanisms of the government regulation, the stable ecological development, the system of the rational management of nature.

Постановка проблемы. Требуют развития основы формирования эффективных стратегий развития, выбора субъектами хозяйствования стратегий, направленных на достижение экологически устойчивого развития, оценки экологичности продукции и ее продвижение на региональном рынке. Это позволит сформировать такие стратегически обоснованные рекомендации, должны повысить эффективность практической реализации стратегий различных уровней хозяйствования.

Целью данной статьи является формирование основ государственного управления устойчивым экологическим развитием региона.

Анализ научного наследия. Экологические проблемы и концептуальные основы устойчивого развития освещены в работах современных отечественных и зарубежных ученых: Бакуменко В., Балантайна П., Балацкого О. Балашова А., Амана П.И., Ивановой Т., Кортена Д., Медоуза Д., Прокопенко А., Хенса Л. и многих других [].

Изложение основного материала.

Определено, что основной смысл экологической функции государства составляет государственная деятельность в сфере охраны окружающей среды, регулирования природопользования, реализации комплекса мероприятий по экологической безопасности, улучшения состояния окружающей среды, поддержание экологического равновесия, сохранения генофонда.

Осуществление экологической функции предполагает выработку четкого представления об экологической ситуации - совокупность экономических, политических, социально-психологических и других процессов, происходящих в стране и вызывают определенный устойчив в количественном и качественном отношениях состояние окружающей среды.

Выяснено, что на сегодняшнем этапе развития общества как в Украине, так и в глобальном масштабе заслуживает внимания и всесторонней поддержки модель общества устойчивого экологического безопасного развития. Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности являются неотъемлемыми условиями устойчивого экономического и социального развития Украины.

С этой целью государство осуществляет на своей территории экологическую политику, направленную на сохранение безопасной для существования живой и неживой природы окружающей среды, защиты жизни и здоровья населения от отрицательного воздействия, обусловленного загрязнением окружающей среды, достижения гармонии во взаимодействии общества и природы, охрану, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов.

Доказано, что основными направлениями государственной экологической политики должны стать допустимые формы использования природоохранного потенциала на основе планирования, стимулирования и контроля со стороны государства и применения нормативно-правовых аспектов, создание и внедрение экологически совместимых технологий, экологической экспертизы и мониторинга, гласности, экологического воспитания природы и т.д..

Выявлено необходимость выделения регионального уровня государственного управления природоохранными мероприятиями. Целесообразно обеспечения слаженного взаимодействия различных государственных и региональных структур и общественных институтов в формировании и проведении региональной экологической политики как составляющей государственной экологической политики, направленной на обеспечение экологической безопасности и устойчивого развития отдельной территории в контексте национальной безопасности Украины.

Показано, что эффективность осуществления мероприятий, форм и методов обеспечения этой безопасности определяется путем прогнозирования оценки состояния развития экологических рисков на региональном уровне, объективное признание угроз, установления их сущности и возможных последствий и является залогом планирования правовых, организационно-управленческих и экономических мероприятий

по предотвращению или реагирования на последствия негативных проявлений. Установлено, что большинство из этих задач взаимосвязаны между собой и имеют региональный характер, что обусловлено комплексностью экологических проблем.

Предложено устойчивое экономическое развитие региона рассматривать как развитие, не возлагает дополнительные затраты на следующие поколения, который минимизирует временные внешние эффекты между поколениями, который обеспечивает постоянное воспроизводство производственного потенциала региона и реализуется путем взаимодействия природы и человека, при которой антропогенная нагрузка на территорию не превышает экологические возможности этой территории, обусловленные главным образом ее природно-ресурсным потенциалом и общей устойчивостью природных ландшафтов (комплексов, экосистем) в антропогенных воздействиях.

Установлено, что концепция устойчивого экономического развития региона с учетом экологического фактора должно опираться на остановку разрушающего воздействия территориально-производственных комплексов на окружающую среду и природно-ресурсный потенциал региона. Устойчивое развитие региона реализуется путем экологически сбалансированного развития территории на основе возрождения уникальных составляющих ее природно-ресурсного потенциала и целенаправленного роста качества среды жизнедеятельности человека.

Определено, что суть стратегии эффективного управления развитием ресурсами регионов заключается в том, что субъекты управления (общество и органы власти) были способны учитывать общие закономерности и социоприродная потенциал устойчивости системы «Природа - общество - хозяйство» в территориальном регулировании природопользования.

Для разработки стратегии устойчивого развития необходимо осознание реальной ситуации финансово-ресурсных и инвестиционных ограничений в условиях кризисного состояния экономики страны, незавершенности макроэкономических и структурных реформ в государстве, несовершенства и недейственности экономических механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды, наличия по низкой экологического сознания широких слоев населения.

Установлено, что экологические потребности в обществе и регионе сегодня являются далеко не первоочередными в рейтинге социальных интересов. В условиях медленного роста благосостояния населения, повышения инфляции, роста цен, наличия кризисных рисков в экономике, экологические потребности важны, однако, не занимают приоритетного места в иерархии целей и потребностей общества.

Необходимыми условиями применения новых механизмов государственного управления является развитие институтов гражданского общества, переход на новые стандарты информационной открытости и прозрачности, преобразования стиля управления. Важно дополнить стиль, преобладавший до последнего времени, «сверху-вниз» управлением «снизу-вверх» с одновременным подключением к обоснованию и контролю за реализацией результативной сильной экологической политики основных субъектов современной политической сцены, включая местные органы власти, предпринимателей и их ассоциации, населения, финансово-банковские институты, представителей научных кругов, СМИ и неправительственные организации.

Выявлено, что формирование предпосылок перехода к устойчивому развитию региона и достижения эколого сбалансированного природопользования связано с созданием условий для реализации

эффективной экологической политики в регионе, направленной на снижение ресурсоемкости производства, рационализацию процессов природопользования, стабилизации и улучшения экологической ситуации.

Доказано, что при переходе к стратегии устойчивого развития более экологичной должна стать вся региональная политика, объектом которой становятся территориальные экономико-социально-природные комплексы. Экологические требования в большинстве регионов, городов и крупных зон выступают обязательными ограничениями, с которыми приходится считаться при поиске оптимальных путей оздоровления экономической и социальной ситуации.

Обосновано, что в качестве наиболее общего критерия, который определяет размеры допустимой нагрузки на природную среду, должна быть принята хозяйственная емкость локальных экосистем. Она предназначена хоть и близко, но все же существенным ориентиром поиска оптимальной траектории хозяйственного развития территории. Это предполагает определение дополнительных критериев и проведения конкретных разработок экологической допустимости по каждому хозяйственным проектом.

Показано, что к числу важнейших задач региональной политики устойчивого развития входит создание прочной основы для повышения уровня жизни населения за счет: экологически обоснованного размещения производительных сил; экологически безопасного развития промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства; рационального использования природных ресурсов, предупреждение возникновения противоречий в экологически неблагоприятных регионах между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия, обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных

комплексов при решении территориальных проблем; совершенствования управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Показано, что четкое определение взаимосвязи жизнедеятельности человека и природы в рамках экологической системы региона задает основу для изучения необходимости количественного и качественного изменения характера жизнедеятельности человека для достижения единства и баланса социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития региона.

Определено, что количественные и качественные изменения в экономике региона и в системе ее управления, направленные на обеспечение сбалансированного социального, экологического, экономического и институционального развития региона, реализуются с помощью региональной экологической политики, согласно направленной на об экологической переориентации экономики региона путем постепенной ее трансформации.

Установлено, что переход к устойчивому развитию предполагает включение экологического фактора в систему оценки социально-экономического развития региона, поскольку традиционные макроэкономические показатели не отражают экологическую ситуацию. Поэтому нужны специальные индикаторы устойчивого развития, основанные на системе интегрированных экологических и экономических показателей. Для их формирования можно использовать два подхода: построение ключевых интегральных, агрегированных индикаторов на основе трех групп показателей - эколого-экономических, эколого-социально-экономических, собственно экологических; построение системы дополнительных индикаторов, каждый из которых отражает отдельные аспекты устойчивого развития с выделением подсистемы

показателей: экономических, экологических, социальных, институциональных.

Отмечено, что комплексное эколого-экономическое оценивание территории региона возможно лишь в условиях многокритериального подхода, предполагает учет ряда факторов, а именно: уровня социально-экономического развития территории; состояния природно-ресурсного потенциала; природно особенностей; технико-технологической специфики и состояния производственного потенциала ; состояния здоровья населения; динамики рождаемости и смертности; демографической структуры населения; места региона в системе внутригосударственных и межхозяйственных связей.

В этой схеме для каждого из условно выделенных блоков (возможность экономики региона к устойчивому развитию, обеспечение приемлемого уровня жизни человека, обеспечения экологической безопасности) предложена система показателей. Обработка информации, поступившей может проводиться либо с использованием модельного описания взаимодействия основных компонент, составляющих каждый блок, или с использованием формализованных методик получения объективных оценок текущего состояния блока в регионе. Для каждого из блоков количество результирующих оценок минимизируется до 4-5. Минимизация может быть достигнута введением интегральных показателей, использованием ранжированных векторных показателей и другими известными методами понижения размерности задач.

Вступление численных значений показателей, характеризующих каждый блок, обеспечивает государственная система статистического учета и мониторинга. Она поставляет данные об экономическом баланс региона, основные параметры техногенной сферы (промышленности, энергетики, транспорта и т.п.), доходы населения региона, уровень

заболеваемости и смертности населения, уровень вредных выбросов в природную среду, ее загрязнение и другое.

Показано, что ключевые индикаторы отражают наиболее значимые параметры регионального развития, а именно: темпы роста ВРП; динамику инвестиций в основной капитал; изменение объемов производства в основных отраслях; масштабы антропогенного воздействия на окружающую среду, уровень бедности населения; истинные сбережения, индекс развития человеческого потенциала и др.. Дополнительные индикаторы позволяют оценить качество региональной макроэкономической политики, а именно: природоемкость экономики, технологический уровень; дифференциацию доходов, состояние трудовых ресурсов и др.. Отдельные индикаторы подчеркивают региональную специфику, например, площадь нарушенных земель, численность населения, занятого во вредных условиях труда, уровень профзаболеваний, организация детского отдыха, наличие старого и ввода нового жилья и др..

Определено, что экологическую ситуацию в Крыму можно оценить как напряженную, которая характеризуется ухудшением состояния отдельных компонентов окружающей среды по сравнению с нормативами, однако это ухудшение еще приобрело необратимый характер. Наличие тенденций к ухудшению экологического состояния территории АР Крым связана как с нерациональной территориальной структурой размещения объектов различных отраслей хозяйства, так и с крайне неравномерным распределением курортно-рекреационной нагрузки, низким процентом лесистости и заповедности.

Обнаружено, что наиболее острыми проблемами в экологической сфере, сдерживающих социально-экономическое развитие Крыма, являются: неравномерное во времени и пространстве антропогенное давление на территорию Крыма; загрязнения атмосферного воздуха,

ухудшение качества водных ресурсов, в том числе Черного и Азовского морей, увеличение объемов накопления отходов и значительного количества запрещенных и непригодных к применению химических средств защиты растений в окружающей среде, нарушение заповедного режима на объектах природно-заповедного фонда; эрозия и ухудшение состояния почв, сокращение земельных ресурсов, подтопления и затопления территории.

Доказано, что комплексное решение экологических проблем Крыма возможно только при условии разработки, принятия и выполнения программных документов экологической направленности, целью которых является интеграция средств государственного, республиканского и местного уровней и направления их на решение приоритетных экологических проблем Автономной Республики Крым, в том числе на сохранение региональных особенностей и своеобразия ландшафтов и биологического разнообразия, а также рекреационного потенциала.

Доказано, что управление социальными, экологическими, экономическими и институциональными процессами в регионах эффективно осуществляется с помощью целевых программ. Для программно-целевого метода характерно то, что он обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-эколого-экономических, институциональных и научно-технических процессов: пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионов или форм собственности, и временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Предложено для формирования механизмов реализации экологической составляющей стратегии регионального развития АР Крым,

при разработке долго-и среднесрочных экологических программ АРК, включать утвержден перечень и сроки реализации подпрограмм, которые методично соединены и выделяются по уровням и субъектам административно-территориального деления, видах природных ресурсов и компонентов природы, видах деятельности, субъектам экологической политики.

Определено, что методические положения по формированию механизмов государственного управления рациональным природопользованием, которые обеспечивают безопасное эколого-экономическое развитие региона, должны базироваться на использовании принципов системного подхода и на основе построения системы эколого-экономической безопасности. Системный уровень исследования заключается в построении концептуальной модели системы, включающей функционально-структурный, объектно-структурный и параметрический ее описание.

Предложена структура концепции эколого-экономического безопасного развития региона. Доказано, что меры и механизмы, которые обеспечивают эколого-экономическую безопасность региона, необходимо разрабатывать одновременно прогнозам его социально-экономического развития, а реализовать в программе обеспечения экономической безопасности и устойчивого развития региона. Технология использования программно-целевого метода управления предполагает разработку и утверждение стратегии эколого-экономической безопасности, придание ей нормативного характера в процессе принятия политических и хозяйственных решений, включение в механизм управления общественными процессами индикаторов, сигнализирующих о появлении угроз, эффективные меры по их отражению.

Определено, что влияние экологизации хозяйственной деятельности на инвестиционную привлекательность региона заключается в повышении качества жизни и комфортности проживания населения в территориально локализованных пространствах экологически ориентированного развития производственной сферы и дает положительный эффект управления инвестиционными ресурсами в направлении повышения инновационной активности.

Доказано, что для устойчивого развития региона важное значение приобретает внедрение экологических инноваций, под которыми понимаются новые продукты, новые технологии, новые способы организации производства, обеспечивающие охрану окружающей среды. Речь идет о внедрении системы экологического менеджмента, экологического маркетинга, экотехнологий, позволяющих обеспечить взаимодействие между экономическим развитием и защитой окружающей среды на уровне предприятия.

Предложен переход к экологически сбалансированному, устойчивого природопользования и экологизации отраслей хозяйственного комплекса АПК осуществлять путем: поэтапного снижения удельного ресурсо-и энергопотребления (с усилением технологических нормативов воздействия на окружающую среду от уровня наилучшей из экономически возможных к наилучшим существующим технологиям) за счет постепенного снятия с производства морально устаревших технологий и оборудования, создание системы экономической и нормативно-правовой поддержки для приоритетного внедрения современных производств, отвечающих требованиям лучших из существующих технологий; рационального использования имеющихся в Крыму природных ресурсов на основе приоритетного использования возобновляемых ресурсов и энергии (ветровая и солнечная энергетика, геотермальная энергия и др.),

эффективного использования природных ресурсов, отходов производства и вторичных ресурсов (замкнутые циклы, комплексная, глубокая переработка сырья и отходов, многократная упаковка и т.д.), максимального использования биоклиматического потенциала территории и интенсивных технологий в сельскохозяйственном производстве (адаптивные системы земледелия и животноводства, изменение структуры сельхозугодий - перевод малопродуктивных земель в пастбища, ландшафтный землеустройство, расширение посевов многолетних трав, приоритетное развитие виноделия, плодоводства, эфиромасляничного производства).

Выводы. Осуществление экологической функции государства предполагает выработку четкого представления об экологической ситуации. Определены концептуальные положения государственного управления устойчивым экономическим развитием региона с учетом экологического фактору. Обоснованы методологические положения по формированию механизмов государственного управления устойчивым экологическим развитием в системе рационального природопользования. Показано, что влияние экологизации хозяйственной деятельности на инвестиционную привлекательность региона заключается в повышении качества жизни и комфортности проживания населения. Предложен ряд научно-практических рекомендаций.

Список использованных источников:

1. Лієв О. С. Державне регулювання сталого розвитку регіону в контексті екологічної надійності та безпеки / О. С. Лієв // Науково-методичний журнал. – Т. 157. Вип. 145. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С.130-134.
2. Лієв О. С. Забезпечення екологічно сталого розвитку на державному та регіональному рівнях / О. С. Лієв // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 3/2011. Державне управління та місцеве

самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2011. – С. 370-377.

3. Лієв О. С. Мультиплікативний ефект екологічної складової інвестиційного потенціалу в державі / О. С. Лієв // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 4/2011. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2011. – С. 276-282.

Рецензент: кандидат економічних наук, доцент Гусев В.А.

УДК 353:330.341.1

В.В. Равлюк,

к.держ.упр.

ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Анотація. Визначено структурні компоненти як інноваційні прояви регіональної соціально-економічної системи; конкретизовано управлінський інструментарій виділенням у механізмі управління інноваційною системою регіону таких складових, як: організаційна модель взаємодії; інфраструктурна складова; підсистема забезпечення; функціональна, ресурсна та організаційна підсистеми. Вдосконалено організаційну модель управління формуванням інноваційної системи регіону шляхом виділення елементів механізму управління. Обґрунтовано підхід до управління інноваційною діяльністю шляхом створення регіонального центру трансферу технологій та визначено алгоритм формування зон інноваційного розвитку на основі критеріїв, що характеризують доцільність та ефективність їх створення.

Ключові слова: інновації, інноваційна система, інноваційний розвиток, регіон, механізм, державне управління.