

16. ECA Economic Briefing. Office of the Chief Economist Europe and Central Asia World Bank Spring Meetings, 2009.

17. Puglia Antonella. Population and Social Conditions / Antonella Puglia // Statistics in Focus. – 2009. – P. 9.

18. Resolution of the Committee of the Regions on the financial crisis (2009/C 76/13) // The Official Journal of the European Union. – 2009.

*Надійшла до редколегії 15.08.2012 р.*

УДК 353.1:338:504

*Я. С. ВИТВИЦЬКИЙ, А. Є. КЕРНИЧНА*

## **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Досліджено поняття механізму управління у сфері екології. Визначено і проаналізовано основні недоліки існуючого механізму державного управління навколишнім природним середовищем. Запропоновано підхід щодо вдосконалення структури даного механізму на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державне управління, навколишнє природне середовище, механізм управління, інституційне забезпечення, регіональний рівень.

*The concept of the mechanism in ecology sphere. The major shortcomings of the existing mechanisms of state regulation are determined and analyzed. Directions for improving the structure of the mechanism at the regional level are proposed.*

**Key words:** public administration, environment, mechanisms of state regulation, institutional support, regional level.

Механізм державного управління охороною навколишнього середовища в Україні ґрунтується на концепції платності природокористування, яка передбачає систему економічних важелів, спрямованих на акумуляцію матеріальних ресурсів для реалізації природоохоронних програм, з одного боку, і спонукання товаровиробників до підвищення екологічності застосування технологій та продукції – з іншого. Утвердження ринкових підходів до управління екологічною сферою в Україні вимагає належного наукового підґрунтя та постійного вдосконалення і практичного впровадження економіко-правових механізмів оздоровлення довкілля на всіх рівнях господарювання.

У зв'язку з цим виникає проблема створення таких інституційних, організаційних, економічних і правових умов, які б зробили вигідними для всіх заходи щодо захисту навколишнього природного середовища: для суспільства, держави, бізнесу, кожної людини. Її вирішення потребує подальшого вдосконалення механізму державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню особливостей механізму управління екологічною складовою відводилось чільне місце у багатьох працях відомих українських вчених. Зокрема слід відмітити роботи В. Бакуменка [7], О. Ковалюк [14], О. Коротич [15], О. Веклич [5], С. Дорогунцова [8], Т. Завгородньої [12], Б. Данилишина [9] та ін.

Результати досліджень, здійснених як вітчизняними, так і зарубіжними вченими у сфері застосування різноманітних механізмів управління в екологічній сфері, доводять, що основні наукові завдання, які були поставлені ще багато років тому, і досі не втрачають своєї актуальності: які методи управління (адміністративні, економічні, соціально-психологічні) найбільшою мірою відповідають концепції сталого розвитку; як повинні бути змінені механізми управління природокористуванням, щоб найбільш адекватно враховувати екологічні витрати; яка роль економічних стимулів в управлінні еколого-економічними системами; які міжнародні організації є найбільш ефективними для досягнення регіональної та глобальної екологічної безпеки; чому екологічні податки та збори, що направлені на ресурсо- та енергозбереження не достатньо ефективні на практиці.

Завдання механізму управління у сфері екології зазвичай формуються в літературі з позиції досягнення екологічної безпеки і мотивації дотримання екологічних вимог, що, безумовно, є його пріоритетними цілями. Разом з тим регулювання економічних відносин у сфері охорони довкілля вивчає більше завдань, включаючи економічний захист державних інтересів у сфері природокористування, забезпечення умов для ефективного залучення природних ресурсів у господарську діяльність, економічну відповідальність за вилучення та нанесення збитків довкіллю, справедливий перерозподіл доходів від експлуатації природних ресурсів в комплексі із застосуванням економічних механізмів екологічно збалансованого розвитку [3, с. 5].

Механізм охорони довкілля має особливості, які зумовлені такими чинниками:

- інфраструктурним характером товарів та послуг в екологічній сфері;
- довготривалістю основних відтворювальних процесів у природокористуванні і переплетінням економічних та природних процесів;
- специфікою відносин власності на природні ресурси;
- специфікою ринкових відносин в екологічній сфері і значною роллю держави в управлінні природокористуванням [18, с. 45].

Треба зазначити, що механізм управління такого призначення має бути вбудований у загальну економічну систему, а не бути розрізненим набором методів та інструментів, спрямованих на вирішення тих чи інших екологічних проблем [10].

Існуючий в Україні механізм управління в екологічній сфері, можна віднести до м'якого типу, який має за мету, в основному, боротьбу з негативними екологічними наслідками, а не з причинами виникнення екологічних деструктивних впливів [17, с. 21].

Головною метою механізму управління екологічною складовою є:

- стимулювання до зменшення шкідливого впливу на довкілля;
- стимулювання раціонального використання та збереження компонентів довкілля, зменшення показників ресурсомісткості;
- створення за рахунок коштів, отриманих від екологічних зборів та платежів, джерел фінансування природоохоронних заходів, незалежних від державного та місцевого бюджетів [16, с. 207].

Головними недоліками існуючого механізму охорони навколишнього середовища на регіональному рівні є:

- плата здійснюється вже після нанесення збитків навколишньому середовищу;
- ставки платежів майже завжди встановлюються централізовано, а не з урахуванням реальних ринкових процесів;
- часто в реалізації існуючого механізму ускладнюючим є “людський фактор” на стадіях узгодження, вирішення та затвердження, що не виключає можливість корупції;
- даний механізм не стимулює використання підприємствами сучасних природоохоронних технологій [12].

На нашу думку, механізм державного управління в екологічній сфері має носити комплексний характер. Пропонуємо таку структурну схему такого механізму (рис. 1).

Розглянемо запропонований комплексний механізм. Важливу роль у реалізації такого механізму, у першу чергу, відіграє інституційне забезпечення.

У контексті здійснення адміністративної реформи в Україні система органів державного контролю у сфері охорони довкілля зазнала суттєвих змін. Так, 9 грудня 2010 р. Президент України підписав Указ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085, яким з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України [2, с. 334] оптимізовано систему органів державного управління у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. Проте сьогодні не ухвалено уніфікований законодавчий акт, який містив би вичерпний перелік органів, що мають здійснювати державний контроль у цій сфері.

Інституційне забезпечення державного управління в екологічній сфері на рівні регіону, а саме Івано-Франківської обл., можна зобразити так, як показано на рис. 2. Для забезпечення виконання цими органами своїх функцій в Україні створено відповідну законодавчу базу, однак, на жаль, на даному етапі цивілізаційного поступу ще не вдалося досягнути ефективності законодавчого забезпечення дієвості природоохоронної політики.

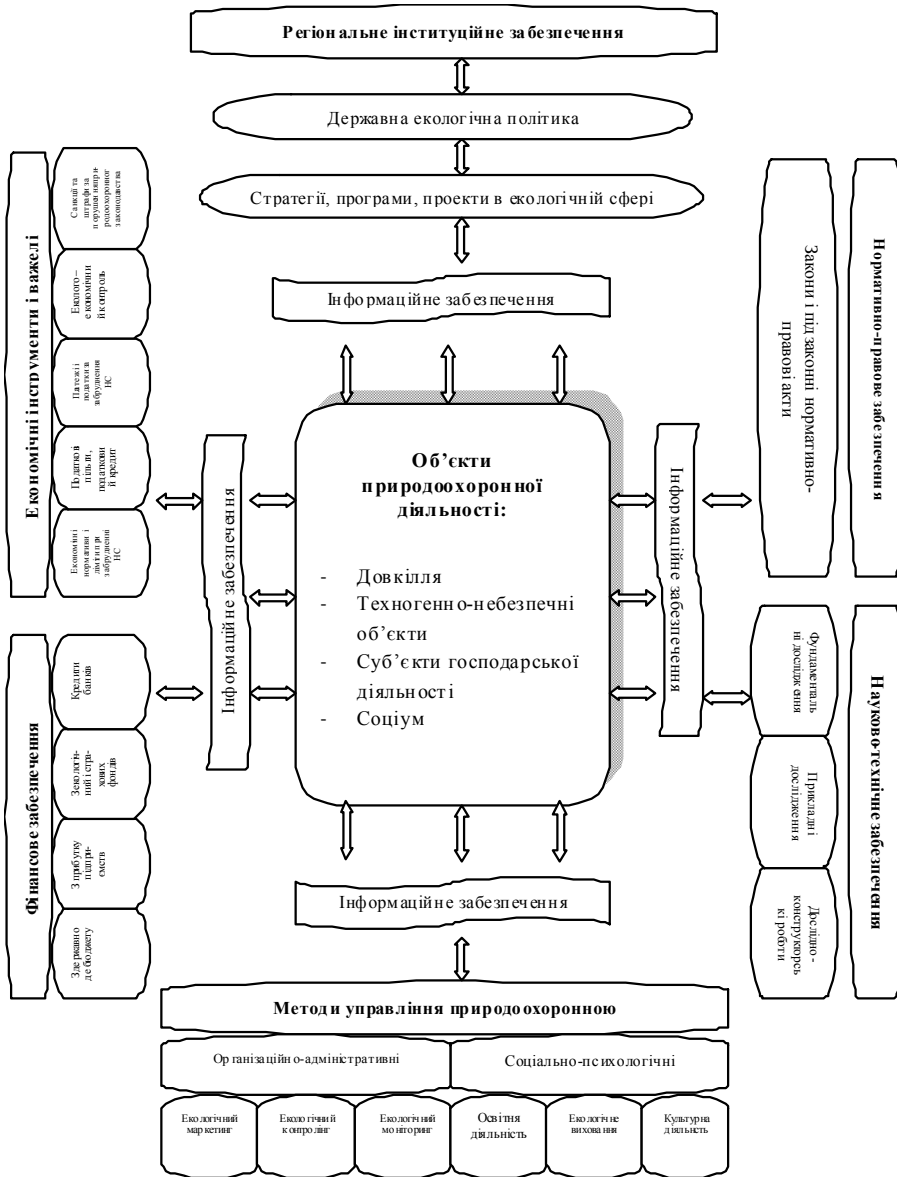


Рис 1. Комплексний механізм державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища

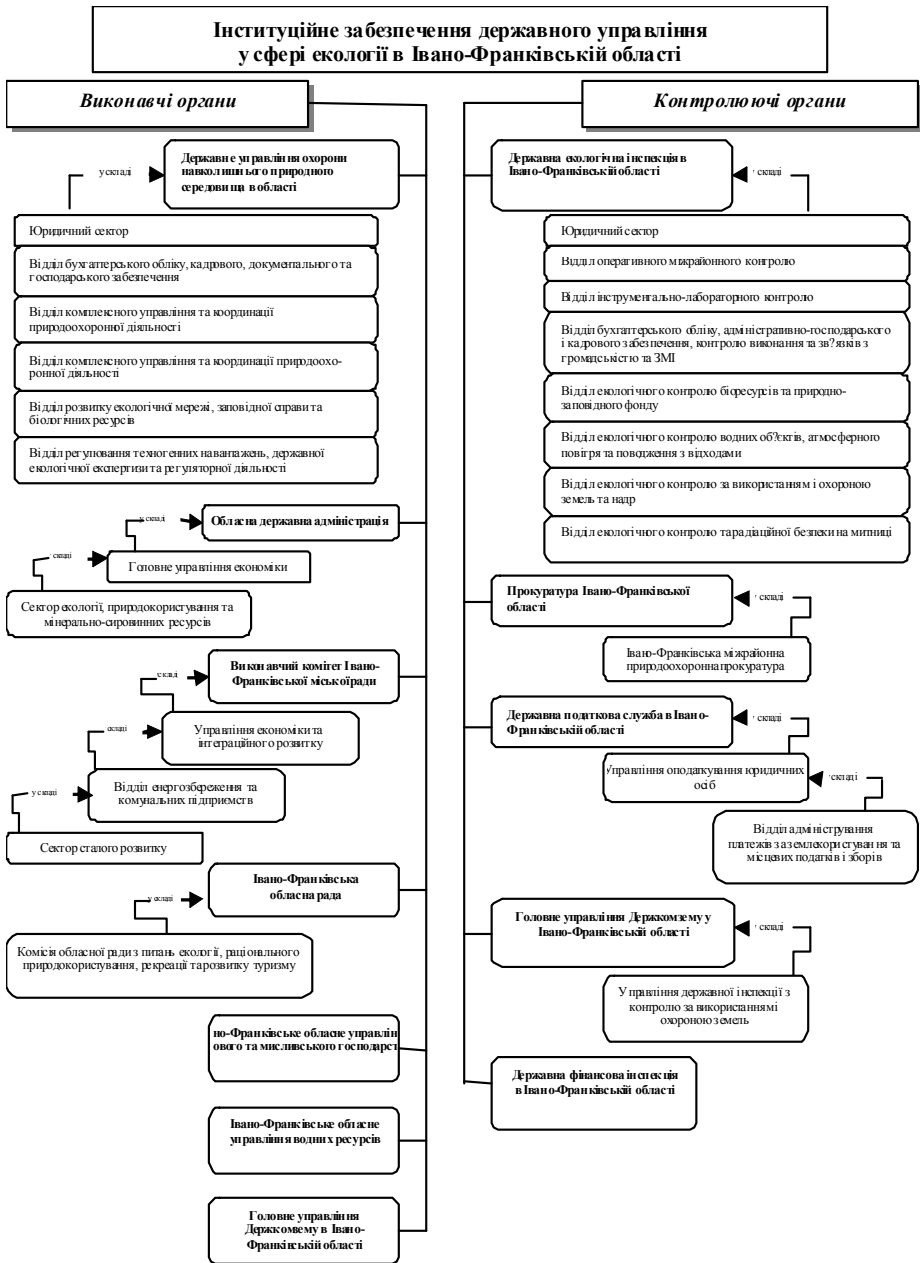


Рис. 2. Інституційне забезпечення державного управління у сфері екології в Івано-Франківській обл.

Це можливе за умови формування більш ефективної структури органів державного управління охороною навколишнього середовища і розмежування повноважень у цій сфері між усіма гілками влади. Адже, така кількість органів державного управління та наявність подвійних, а то й потрійних систем підпорядкування значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління. Наприклад, варто урегулювати контролюючі функції органів державного управління, так як їх здійснення виконавчими органами місцевої влади є суто декларативними, без конкретних засобі впливу, що робить ці повноваження недієвими та зайвими.

Також при виконавчих органах районних, міських, селищних рад немає створених відділів екології, які би займалися тільки питаннями охорони навколишнього середовища, а не паралельно ще й комунальними проблемами територій, що нерідко ототожнюються з природоохоронними.

Беззаперечним є той факт, що реалізація механізмів державного управління екологічною складовою є неможливою без застосування сучасних інформаційних технологій, тобто належного інформаційного забезпечення, яке необхідне на кожному етапі реалізації екологічної політики в цілому.

Зокрема серед форм інформаційного забезпечення слід назвати такі, як “інформаційний моніторинг”, “інформаційну діагностику”, “інформаційний супровід” тощо. Найпоширенішими є інформаційний моніторинг та інформаційний супровід.

Інформаційний моніторинг визначається як технологія безперервного інформаційного спостереження за об’єктом у фіксованому інформаційному полі за вибраними індикаторами для діагностики і прогнозу розвитку об’єктів [19, с. 29].

Інформаційний супровід – сукупність робіт, спрямованих на забезпечення необхідною інформацією, починаючи від наукових досліджень і закінчуючи екологічним контролінгом усіх господарських процесів.

Треба зазначити, що реалізація ефективної екологічної політики можлива лише за умови наявності ефективного нормативно-правового забезпечення, що є сукупністю відповідних законодавчих актів, методик, нормативів, норм, які встановлюють права, обов’язки, обмеження, процедури тощо щодо реалізації екологічної політики. Повинна здійснюватись їх постійна систематизація, конкретизація, усунення існуючих протиріч і вдосконалення.

Також варто зазначити, що в сучасному світі для забезпечення ефективності механізму державного управління в екологічній сфері необхідним є застосування економічних інструментів, виходячи із принципів сталого та збалансованого еколого-економічного розвитку. Такими інструментами та важелями є податкові пільги, податкові кредити, платежі за забруднення навколишнього середовища, еколого-економічний контроль, санкції та штрафи за порушення природоохоронного законодавства.

Неможливо перебільшити значення науково-технічного забезпечення, зокрема таких його складових, як фундаментальні дослідження, прикладні дослідження та дослідно-конструкторські роботи. Фундаментальні наукові

дослідження – це основа для наукового прогресу, що являють собою наукову теоретичну та (або) експериментальну діяльність, спрямовану на одержання нових знань про закономірності розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язку. Під прикладними дослідження розуміють наукову діяльність, спрямовану на одержання нових знань в екологічній сфері, що можуть бути використані для практичних цілей [1].

Дослідно-конструкторські роботи – сукупність взаємопов'язаних процесів зі створення нових або модернізації діючих природоохоронних засобів екологічно чистої продукції, виготовлення та випробування їх дослідних зразків [6].

Для ефективного функціонування комплексного механізму управління навколишнім середовищем важливим є також застосування організаційно-адміністративних та соціально-психологічних методів управління. Одним з найважливіших адміністративних методів є екологічний моніторинг – комплексна система спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації про стан навколишнього середовища, який дає його оцінку і прогнозує зміни, розробляє обґрунтовані рекомендації для прийняття управлінських рішень [8].

Під екологічним контролінгом слід розуміти систему екологічного планування, обліку, контролю, аналізу та аудиту, реалізацію яких сприяє обґрунтуванню альтернативних підходів при здійсненні оперативного і стратегічного управління, спрямованих на підвищення еколого-економічної ефективності діяльності [13, с. 6].

На даному етапі суспільного розвитку все більша увага надається і такому методу управління, як екологічний маркетинг – управлінська функціональна діяльність у складі загальної системи менеджменту підприємства, спрямована на визначення, прогнозування та задоволення споживацьких потреб таким чином, щоб не порушувати екологічної рівноваги в довкіллі й не завдавати шкоди здоров'ю людей [4].

Очевидно, що забезпечення ефективності комплексного механізму державного управління неможливе без належного фінансового забезпечення. Це, передусім, вимагає перегляду механізму акумуляції коштів, принципів і процедур вкладання мобілізованого капіталу, вдосконалення банківської системи тощо.

Нарешті, ефективний механізм охорони довкілля має базуватися на збалансованому поєднанні примусово-обмежувальних і стимулюючо-компенсаційних регуляторів, що забезпечить сприятливіші умови для природокористування, а також для застосування екологічно безпечних технологій і методів господарювання.

Також необхідно істотно збільшити природоохоронні виплати з державного та місцевого бюджетів, впровадити ефективний економічний механізм природокористування, сформувати ринок екологічних послуг, систему екологічної сертифікації, ліцензування та аудиту, передбачити розвиток лізингу у сфері природокористування, розробити систему державної підтримки екологічного підприємництва [11].

Таким чином, для забезпечення максимальної ефективності державного управління в екологічній сфері запропоновано концепцію застосування комплексного механізму управління, який поєднує науково-технічне забезпечення, використання сучасних інформаційних технологій, економічних інструментів і важелів, методів управління докільям, удосконалення наявної структури системи органів державного управління.

Державне управління в екологічній сфері – процес складний, і тільки застосування комплексного підходу в змозі забезпечити вирішення викликів і проблем у суспільстві.

#### Література:

1. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України // ВВР України, 1992. – № 12. – Ст. 165.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 334.
3. *Бабина Ю. В.* Экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды : [учеб. пособ.] / Ю. В. Бабина ; под ред. проф. А. Т. Никитина; проф. МНЭПУ С. А. Степанова. – М. : МНЭПУ, 2003. – С. 5.
4. *Білявський Г. О.* Основи екології : навч. посіб. / Г. О. Білявський. – К. : Либідь, 2006. – 408 с.
5. *Веклич О. О.* Потрібен “євроремонт” економічного механізму екологічного регулювання / О. О. Веклич, В. В. Бугас // Вісник НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.
6. *Гринчуцький В. І.* Економіка підприємства : [навч. посіб.] / В. І. Гринчуцький, Е. Т. Карапетян, Б. В. Погрішук. – К. : Центр учбової літери, 2010. – 304 с.
7. Державне управління : Словник – довідник / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
8. *Дорогунцов С. І.* Екологія : [навч.-метод. посіб.] / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, О. К. Аблова та ін. – К. : КНЕУ, 1999. – С. 152.
9. Екологічна складова політики сталого розвитку : [монографія] / Б. М. Данилишин ; Рада по вивч. продукт. сил України. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 256 с.
10. Економіка природокористування / за заг. ред. Т. С. Хачатурова. – М. : Вид-во моск. ун-ту, 1991. – 268 с.
11. Економічна енциклопедія : У трьох томах / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : ВЦ “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.
12. *Завгородня Т.* Удосконалення інструментів економічного механізму охорони навколишнього природного середовища / Т. Завгородня // Економіка України. – 2000. – № 2. – С. 67–70.
13. *Кірсанова Т. О.* Екологічний контролінг в системі управління підприємством : автореф. ... к.е.н. : спец. 08.08.01 “Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища” / Т. О. Кірсанова. – Суми : Сумський державний університет, 2004. – 19 с.



14. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : [монографія] / О. М. Ковалюк. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2002. – 396 с.
15. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія]. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
16. Кривень О. В. Формування екологічно збалансованого природокористування у контексті екологічної конституції землі / О. В. Кривенько // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19-14. – С. 203–210.
17. Логачова О. В. Механізми регулювання антропогенних викидів парникових газів : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” / О. В. Логачова. – Донецьк, 2008. – 21 с.
18. Рябчиков А. К. Экономика природопользования : [учеб. пособие] / А. К. Рябчиков. – М. : Элит – 2000, 2002. – 192 с.
19. Філіпова Л. Інформаційне забезпечення наукових досліджень: тенденції розвитку (на прикладі медичної науки) / Л. Філіпова, Н. Артамонова // Вісник книжкової палати. – 2010. – № 11(160). – С. 24–32.

*Надійшла до редколегії 26.06.2012 р.*

УДК 351.77:61

*Б. Б. ЛЕМІШКО, Р. Ю. ГРИЦКО*

## **СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРВИННОЮ МЕДИЧНОЮ ДОПОМОГОЮ ЛЬВІВЩИНИ**

*Подано основні напрямки розвитку первинної та спеціалізованої медичної допомоги Львівщини в амбулаторних умовах на першому (до 2015 року) та другому (до 2020 р.) етапах модернізації родинної медицини, в Україні.*

**Ключові слова:** механізми державного управління; первинна медична допомога; родинна медицина; кадри; кваліфікація.

*Here are presented the main development directions of primary and specialized medical care of Lviv region in ambulatory conditions on first (till 2015) and second (till 2020) stages of family medicine modernization in Ukraine.*

**Key words:** state management mechanisms; primary medical care; family medicine; human resources; qualification.

Актуальність становлення і розвитку первинної медичної допомоги (ПМД) на засадах сімейно (родинної) медицини (РМ) в Україні та на Львівщині як засадничого напрямку модернізації системи охорони здоров'я (СОЗ) з метою поліпшення її якості та ефективності є очевидною.