

ФОРМУВАННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ 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.

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

Ефективне управління розвитком регіону неможливо без урахування соціального і екологічного чинників. При цьому, екологічні проблеми знаходять віддзеркалення в рішеннях регіональних органів влади. Ряд регіональних цільових програм має суто екологічну спрямованість. Проте при переході до стратегії сталого розвитку посилення екологічної спрямованості потребує уся регіональна політика, об'єктом якої стають територіальні економіко-соціально-природні комплекси.

Проблеми державного управління сталим екологічним розвитком регіону в системі раціонального природокористування перебувають у центрі уваги вітчизняних вчених та вчених близького зарубіжжя, зокрема у роботах О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, А. Гринів, А. Гусєва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Жулавського, Т. Іванової, О. Кашенко, Н. Лук'янчикова, Л. Мельника, Є. Мішеніна, В. Міщенко, П. Олдака, Н. Пахомової, О. Рюміної, М. Хвесика, Є. Хлобистова та ін.

Разом із тим, окремі аспекти цієї проблеми потребують додаткового вивчення. Зокрема, це стосується формування дієвого інструментарію державного управління сталим екологічним розвитком регіону в системі раціонального природокористування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Метою статті є теоретичне обґрунтування інструментарію державного управління сталим екологічним розвитком регіону в системі раціонального природокористування.

РЕЗУЛЬТАТИ

Екологічні вимоги у більшості регіонів виступають обов'язковими обмежувачами, які необхідно врахувати при визначенні оптимальних шляхів покращення економічної і соціальної ситуації. При цьому в якості найбільш загального критерію, що визначає розміри допустимого навантаження на природне середовище, має бути прийнята господарська місткість локальних екосистем. Вона покликана стати першим орієнтиром щодо визначення оптимальної траєкторії господарського розвитку території. При цьому, поняття господарської місткості території, методи її кількісного визначення повинні відповідати його високим соціально-екологічним і демократичним стандартам.

Суть ефективного управління ресурсами регіонів полягає в тому, щоб суб'єкти управління (суспільство і органи влади) були здатні враховувати загальні закономірності і соціоприродний потенціал стійкості системи

"природа — суспільство — господарство" в територіальному регулюванні природокористування. Це означає, що в принципах вищого управління сучасним регіоном необхідно 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.

На сьогодні недостатньо розробленими залишаються правові і соціально-економічні аспекти, що встановлюють принципи використання природних ресурсів. Цим визначено ставлення до природних ресурсів, до експлуатації машин, устаткування, будівель і споруд, яке було безгосподарним і ірраціональним. У останні роки таке ставлення поступово змінюється, але разом з цим виникли нові соціально-економічні проблеми охорони довкілля, для вирішення яких вживаються ресурсозберігаючі і природоохоронні заходи, що забезпечують збереження здоров'я людей, підтримку комфорту їх життя. Тенденція зміни показників еколого-економічної системи має бути такою, щоб створювалися умови збереження природи для майбутніх поколінь. Головною причиною погіршення екологічної ситуації в Україні є відсутність дієвого механізму, який ставив би економіку джерел забруднення залежно від рівня показників граничної допустимої концентрації, а також еколого-економічних нормативів, що визначають види економічного та іншого стимулювання раціонального ресурсокористування і здійснення природоохоронних заходів. Залишається відкритим питання щодо сконцентрованості забруднення або вираженого епіцентру забрудненості. Тобто регіон у цілому може бути екологічно благополучним, але усередині регіону може бути пляма сильного екологічного забруднення. При цьому необхідно врахувати, що важливе значення має не лише обсяг викидів, але й їх щільність. Із досягненням гранично допустимих концентрацій можуть початися безповоротні процеси, що призводять до деградації. Якщо за інших рівних умов викиди при концентрованому виробництві перевищують гранично допустиму концентрацію, то більш прийнятним є забруднення, розподілене по регіону, чим сконцентроване в одному місці. У цьому випадку рекреаційними зонами можуть виступати певні ділянки території регіону [3; 5].

Стратегія соціально-економічного розвитку, якщо в ній взяті до уваги ресурси використання, відтворення природного середовища, повинна враховувати ріст

сільськогосподарської, промислової, індивідуальної і іншої продукції, збільшення кількості виробленої енергії, розширення транспорту і сфери обслуговування, підвищення побутового комфорту, умов роботи. Комплексний розвиток природоохоронної і ресурсозберігаючої діяльності в регіонах, територіально-виробничих комплексах, на підприємствах мають бути орієнтовані на підвищення показників еколого-економічної ефективності і задоволення соціально-економічних потреб людини. В Україні відбувається формування ринкових стосунків, зміна форм і методів управління економікою, що можна використовувати при підвищенні еколого-економічної ефективності природокористування. Світовий досвід будівництва природоохоронних об'єктів свідчить про те, що проблеми охорони довкілля і ресурсозберігаючої діяльності в промисловості, сільському господарстві і невиробничій сфері можуть бути успішно вирішені в розвитку територіального планування, у рамках промислових і соціальних інфраструктур, на рівні регіонів і країни в цілому.

До числа найважливіших завдань регіональної політики входить формування основи для підвищення рівня життя населення [1; 6]. У сфері забезпечення екологічної безпеки і охорони довкілля в умовах розвитку ринкових відносин на регіональному рівні основними напрямками регіонального управління є:

- екологічно обгрунтоване розміщення продуктивних сил;
- екологічно безпечний розвиток промисловості, сільського господарства, енергетики, транспорту і комунального господарства;
- раціональне використання природних ресурсів;
- попередження виникнення протиріч в екологічно несприятливих регіонах між розвитком продуктивних сил і збереженням екологічної рівноваги;
- забезпечення природного розвитку екосистем, збереження і відновлення унікальних природних комплексів при рішенні територіальних проблем;
- вдосконалення управління в області охорони довкілля і природокористування.

Враховуючи сучасний стан і розвиток регіонів, можна сказати, що теорії регіональних економістів зараз малоприйнятні, оскільки практично усі регіони в розвинених країнах мають виробничу і соціальну структуру. До того ж, фірми при виборі місця розташування прагнуть зайняти найкраще, тому безглуздо робити це функцією державних органів. Державному регулюванню (або навіть управлінню) повинні піддаватися "побічні явища" і різні зовнішні ефекти, які виникають при створенні промислових підприємств.

Функції, які в даному випадку виконують місцеві органи: рівномірний розподіл і зниження екологічного навантаження, стимулювання створення робочих місць. Основні функції, які залишаються на розгляд фірмам в процесі створення виробничих і торгових зв'язків, — оптимальне розміщення. Регіональне управління екологічною складовою має особливе значення в тому плані, що екологічна дія має найбільший ефект у межах регіону. Тому зниження негативного екологічного впливу є, у першу чергу, завданням регіональних органів влади. У той же час, міжрегіональними є практично усі великі екологічні проблеми, оскільки напружена екологічна обстановка, погіршення здоров'я і перетворення території в зону екологічного лиха можуть викликатися причинами, розташованими поза сферою дії органів управління конкретної території [7].

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

Для розробки стратегії сталого розвитку необхідне усвідомлення реальної ситуації фінансово-ресурсних та інвестиційних обмежень в умовах кризового стану економіки країни, незавершеності макроекономічних та структурних реформ у державі, недосконалої та недієвої економічних механізмів регулювання природокористування та охорони довкілля, наявності щодо низької екологічної свідомості значних верств населення.

Екологічні потреби в суспільстві та регіоні сьогодні є далеко не першочерговими в рейтингу соціальних інтересів. В умовах повільного зростання добробуту населення, підвищення інфляції, значного постійного росту цін, наявності кризових явищ в економіці і скорочення доходів усіх верств населення екологічні потреби важливі, однак, не займають гідного міста в ієрархії цілей і потреб суспільства.

Перспективи вирішення екологічних проблем регіонів визначатимуться подальшим розвитком економічної ситуації. Якісні та кількісні параметри економічного росту формують рівень екологічної безпеки. Можливі різні сценарії розвитку подій: поступове економічне пожвавлення супроводжуватиметься глибокими структурними та технологічними змінами, що надають траєкторії економічного розвитку екологобезпечний характер і забезпечують стабільний стан довкілля, або економічне піднесення досягатиметься шляхом "штучної" реанімації промислового виробництва без серйозних структурних реформ, що спричинить ріст антропогенного навантаження на природне середовище і, таким чином, перетворить фактор економічного зростання в несприятливий чинник екологічної стабілізації.

В умовах несприятливих ресурсних обмежень та соціальних факторів пошук оптимальної екологічної стратегії формування програми треба вести в напрямі ефективних дій в різних сферах екологічної безпеки. Масштабні проекти по скороченню обсягів забруднення будуть приречені через відсутність коштів на повну їх реалізацію [2; 9; 11].

Політика економічних перетворень формується Центром, тому при несприятливому розвитку ситуації спроби вплинути на хід подій в межах регіону силами місцевої влади будуть вкрай обмеженими нормами діючого законодавства, особливо в тих випадках, коли йтиметься про необхідність корегування або заміну інструментів екологічної політики або "правил гри". Результативність екологічної політики в області в значній мірі визначатиметься тим, наскільки "екологізовано" буде економічна політика.

В умовах об'єктивно діючих соціальних та економічних обмежень формування регіональної екологічної програми пов'язане з вибором пріоритетних завдань на основі системи критеріїв, що базуються на усесторонній оцінці реальної ситуації.

У програмі для першочергової реалізації доцільно включати заходи, спрямовані на вирішення екологічних проблем, які:

- становлять реальну загрозу здоров'ю населення;
- завдають непоправних втрат біологічному різноманіттю територій;
- можуть загостритися в середньо- і довготривалій перспективі і для їх вирішення будуть необхідні значно більші асигнування;
- не можуть бути вирішені в процесі здійснення економічних реформ, структурної та технологічної перестройки господарства;
- визнані міжнародним співтовариством як глобальні.

Для цього потрібні активні та цілеспрямовані дії в різних сферах соціально-економічної діяльності по формуванню відповідних інститутів екологічної політики. Тому невід'ємною частиною регіональних програм є програма дій по інституціоналізації екологічної політики. Результатом таких дій має стати формування ефективних структур, механізмів та 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, які здатні вирішувати найгостріші екологічні проблеми, стабілізувати екологічну ситуацію в регіоні і створити передумови для її поступового покращення [4].

Сучасна екологічна політика регіонів має бути орієнтована на довгострокове створення та становлення попереджувальних заходів щодо джерел та причин, які викликають екологічні проблеми. Регіональна природоохоронна політика повинна стати базою для впровадження державної екологічної політики у реальне життя, а також забезпечити сталий розвиток регіону, сприяти економічній стабільності області по таких напрямках:

- трансформування діючих механізмів охорони довкілля, раціоналізації природокористування, забезпечення екологічної безпеки, їх модифікації та впровадження цих механізмів підтримки екологічних заходів;

- створення передумов для внутрішнього і зовнішнього інвестування;

- визначення екологічних пріоритетів;

- підготовка кваліфікованих кадрів, екологічна освіта та формування екологічного світогляду.

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

- розробка та впровадження послідовних заходів по реалізації стратегії екологічно чистого виробництва;

- створення єдиної системи заходів з ліквідації негативного впливу забрудненого навколишнього середовища на людину, рослинний та тваринний світ;

- забезпечення екологічно обгрунтованого розміщення виробничих сил;

- стимулювання розвитку ринкових механізмів підприємницької діяльності у сфері природокористування;

- вдосконалення економічного механізму управління природокористування та екологічно орієнтованим господарюванням, на тлі підвищення загального правового та освітнього екологічного рівня населення;

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

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

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

- розвиток екологічної інфраструктури;

- підтримка пріоритетного розвитку досліджень з проблем природокористування.

Пріоритетними завданнями повинне стати вдосконалення економічних механізмів охорони природи і природокористування з метою формування умов для концентрації фінансових ресурсів та їх цільового використання на фінансування нагальних екологічних заходів загальнодержавного і регіонального значення.

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

Вкрай необхідним є створення системи моніторингу довкілля та удосконалення механізму управління і контролю щодо забезпечення екологічної безпеки [3; 8; 10].

Реалізація зазначених заходів дасть змогу:

- підвищити рівень раціоналізації природокористування;

- знизити ресурсоемність та енергоемність виробництва та продукції;

- оптимізувати систему управління природоохоронної діяльності та природокористування;

- удосконалити економічний механізм екологічної політики, її нормативно-методичного 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

Регіони потребують розв'язання екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку і підвищення якості життя, а також повноцінної інтеграції в сучасний міжнародний еколого-економічний простір. Запровадження цього виступає формування дієвого інструментарію екологічної політики, що набуває поширення в зарубіжних країнах, серед яких сучасні правила та інструменти реалізації екологічної відповідальності підприємництва, розвиток добровільних екологічних угод, активне застосування комплексу інформаційних інструментів екологічної політики.

Необхідними умовами застосування відповідного інструментарію є розвиток інститутів громадянського суспільства, перехід на нові стандарти інформаційної відкритості і прозорості, трансформація управління за типом "знизу-вгору", з одночасним підключенням до обгрунтування і контролю за реалізацією сильної екологічної політики, включаючи місцеві органи влади, підприємців, їх асоціації, населення, фінансові інститути, наукові установи, ЗМІ.

Література:

1. Ансоф И. Стратегическое управление / И. Ансоф — М.: Экономика, 1989. — 519 с.

2. Бутко М.П. Регіональні детермінанти зовнішньо-економічної діяльності в контексті євроінтеграційних процесів в Україні / М.П. Бутко // Продуктивні сили України. — 2007. — № 1 (002). — С. 84—96.

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

4. Дорогунцов С.І., Федорищева А.М. Сталість розвитку еколого-економічного потенціалу України та її регіонів // Економіка України. — 1996. — № 7. — С. 4—7.

5. Ілляшенко С.М. Менеджмент екологічних інновацій: навчальний посібник / С.М. Ілляшенко, О.В. Прокопенко; за загальною редакцією С.М. Ілляшенка. — Суми: Вид-во СумДУ, 2003. — 266 с.

6. Корсак К.В., Плахотнік О.В. Основи екології / К.В. Корсак, О.В. Плахотнік. — К.: МАУП, 2000. — 238 с.

7. Мікула Н. Євро регіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. — Львів: ІРД НАН України, 2003. — 122 с.

8. Оскольський В. Про перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки / В. Оскольський // Економіка України. — 2007. — Т. 12. — С. 4—11.

9. Павлов К.В. Управление экономикой на основе учета воспроизводственных диспропорций / К.В. Павлов // Вісник Акад. екон. наук України. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2009. — № 1 (5) — С. 65—67.

10. Поплавський В. Економічні аспекти екологізації / В.Г. Поплавський, Ж.Г. Поплавська / Вісник НАН України, 2005. — № 10. — С. 26—34.

11. Шемчушенко Ю.С. Екологічна Конституція Землі: від ідеї до практичного втілення / Ю.С. Шемчушенко // Вісник НАН України, 2007. — № 9. — С. 3—7.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.