

УДК 351.853

*С. Ф. Марова,
д. держ. упр., професор, зав. кафедри екологічного менеджменту,
Донецький державний університет управління, м. Маріуполь
Ю.В. Бурях,
здобувач кафедри екологічного менеджменту,
Донецький державний університет управління, м. Маріуполь*

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕФЕКТИВНІСТЮ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

S. Marova,
D. P. A., Prof., head of the Department of environmental management,
Donetsk State University of Management, Mariupol
Y. Buryh,
Applicant at the Department of environmental management,
Donetsk State University of Management, Mariupol

ANALYSIS OF MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT EFFICIENCY OF FUNCTIONING OF ECOLOGICAL-ECONOMIC SYSTEMS

У статті проведено аналіз механізмів державного управління ефективністю функціонування еколого-економічних систем (ЕЕС). На підставі узагальнення літературних даних сформульовано основні завдання управління ЕЕС. Визначено принципи управління, проаналізовано недоліки. Проведено групування питань, які необхідно вирішити для підвищення ефективності функціонування ЕЕС, екологізації діяльності промислового сектору, підвищення рівня соціальної відповідальності господарюючих суб'єктів.

The article analyzes the mechanisms of state functioning performance management of ecological-economic systems (EES). Based on the synthesis of published data main tasks of managing EES were formulated. Principles of management shortcomings analyzed. A grouping issues to be addressed to improve the functioning of the EES, greening the industrial sector, increased social responsibility of businesses.

Ключові слова: еколого-економічна система (ЕЕС), природні ресурси, експлуатація, якість життя, суспільство, ефективність, функціонування.

Key words: ecological-economic system (EES), natural resources, operation, quality of life, society, efficiency, functioning.

ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Більшість сучасних наукових підходів до стійкого існування еколого-економічних систем (ЕЕС) обґрунтовують необхідність паралельного розвитку всіх їх складових, тобто економічного зростання і стійкості природних систем. Дослідження доводять, що розвиток еколого-орієнтованого бізнесу може дозволити істотно

змінити екологічну ситуацію в країні, перекласти на новий, сучасний рівень використання природних ресурсів, підвищити якість життя. У той же час цілком очевидно, що екологічні проблеми не можна вирішити без загального поліпшення економічного стану країни. Кількість ресурсів, що використовуються, певною мірою характеризує ступінь економічного розвитку країни. Але по-

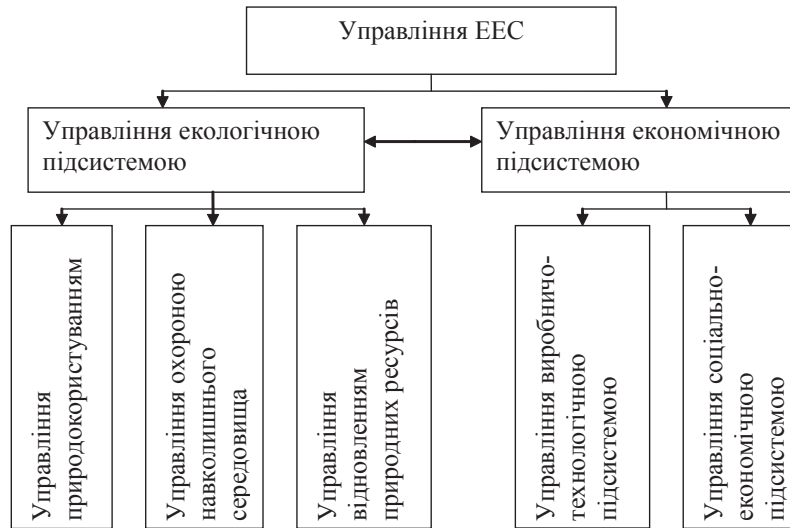


Рис. 1. Схема управління еколого-економічними системами

силення експлуатації природних ресурсів може прискорити та поглибити процеси екологічної деградації. Тобто головною причиною деградації довкілля, а відтак, і погіршення якості життя є ціннісні установки суспільства, які розглядають ресурсні запаси природи лише як засіб досягнення економічного добробуту. При цьому не враховується, що перспектива стабільного суспільного розвитку пов'язана з раціональним використанням природних ресурсів, гармонійним розвитком природи і суспільства. Утворюється замкнене коло, вихід з якого потребує принципово нових підходів.

Ефективність функціонування ЕЕС має на увазі поєднання економічної та екологічної ефективності з метою створення більшого економічного добробуту з меншими втратами для довкілля [1]. Незбалансованість розвитку призводить до зниження ефективності функціонування обох підсистем, погіршенню якості природно-ресурсного потенціалу, зростанню витрат у господарському комплексі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Взаємозалежність двох підсистем ЕЕС, необхідність їх балансування для підвищення ефективності функціонування всієї ЕЕС розглядалася багатьма дослідниками. Можна навести роботи О.П. Сиромятнікової [2], Н.П. Тихомірова [3], В.М. Трегобчука [4], С.Ю. Шарова [5] та інші.

У той же час слід зазначити, що аналіз взаємодії механізмів управління підсистемами ЕЕС проведено недостатньо.

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є аналіз механізмів державного управління ефективністю функціонування ЕЕС з метою формулювання завдань управління, визначення недоліків існуючої системи та питань, які необхідно вирішити для подолання означених недоліків.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Управління якістю та ефективністю функціонування ЕЕС визначається комплексом економічних, соціальних, екологічних чинників, причому екологічний блок є одночасно вихідним (оскільки саме наявністю природ-

них ресурсів, їх кількісним та якісним складом характеризується економічна підсистема, що склалася в регіоні), але й результирующим, який безпосередньо впливає на якість життя населення [6].

Оскільки ЕЕС включає, як мінімум, дві підсистеми — екологічну та економічну, які мають взаємний зв'язок та вплив, управління ЕЕС також поділяється на управління відповідними підсистемами (рис. 1).

Деякі дослідники взагалі не поділяють управління ЕЕС на окремі підсистеми, а повністю отожднюють управління ЕЕС та управління природокористуванням (наприклад, робота [7]).

На нашу думку, систему управління ЕЕС можна розглядати, виходячи з мети управління її підсистемами, а саме:

- з точки зору економічної системи — це управління функціонуванням виробничої сфери з метою підвищення її прибутковості та в той же час запобігання негативної дії на навколишнє середовище;

- з точки зору екологічної системи — це раціональне використання природних ресурсів і забезпечення екологічно сприятливих умов життєдіяльності людини.

У цілому мета управління ЕЕС полягає в здійсненні процесів регуляції відтворення ресурсів для забезпечення збалансованості існуючих потоків речовин, енергії, інформації, в дії на певні форми саморегуляції системи більш високого рівня [8].

Загалом управління ЕЕС являє собою сукупність інструментів, механізмів, методів соціально-економічного та екологічного управління. Можна стверджувати, що це діяльність органів державної влади, спрямована на вирішення завдань по підвищенню ефективності функціонування ЕЕС за умови посилення відповідальності господарюючих суб'єктів за дотримання норм екологічного законодавства в частині реалізації заходів природоохоронного характеру і раціоналізації природокористування. Характер системи управління визначається поставленою метою і залежить від особливостей конкретної території, що впливає на специфіку природокористування і вимагає регіонального підходу до організації систем управління природокористуванням. Основні принципи управління ЕЕС наведені в таблиці 1.

Таблиця 1. Основні принципи управління ЕЕС

Принцип	Характеристика
<i>Принцип погодженого цілеполягання</i>	Формує рух ресурсів підприємства для досягнення економічних цілей, погоджених з цілями раціонального природокористування і екологічно стійкого розвитку. Кожна з підсистем у регіональній ЕЕС реалізує свою мету, яка є підціллю по відношенню до мети усієї системи. У цьому ланцюжку цілей, еколого-економічна мета підприємства має бути погоджена із стратегічними цілями регіональних органів влади, на основі чого може бути створене регіональне «дерево еколого-економічних цілей»
<i>Принцип виділеної екологічної компетенції</i>	Суть цього принципу в управлінні регіональними ЕЕС полягає в тому, що кожен суб'єкт управління наділений точно окресленими екологічними функціями, а також ресурсним забезпеченням реалізації кожної функції. При цьому для реалізації кожної функції закон встановлює відповідні обсяги ресурсів і їх джерела. Принцип виділеної екологічної компетенції на практиці розкривається при здійсненні екологічного контролю на різних рівнях влади, де простежується не опрацювання нормативно-правової бази
<i>Принцип ноосферного розвитку</i>	Базується на розумінні того, що людина є частиною природи, що пояснює необхідність у новому типі мислення усіх співробітників підприємства і керівників різних рівнів, коли враховуються взаємозв'язки екологічних, економічних і соціальних проблем, включаючи розробку нових процедур і механізмів управління ними. Принцип припускає господарську самостійність регіонів і підприємств тільки у рамках певних екологічних обмежень і повинен сприяти створенню нової системи цінностей і формуванню раціональних структур управління, виробництва і споживання
<i>Принцип управління екологічними знаннями</i>	Цей принцип є інструментом екологізації економіки, коли еколого-економічні знання стають джерелом зростання продуктивності, ефективності і підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки. Тобто, в управлінні ЕЕС зароджується нова функція управління, суть якої полягає в акумуляції інтелектуальних активів, поширенні наявної екологічної інформації і її передачі у рамках підприємства або регіону. Центром генерування екологічних знань на підприємстві повинен являтися відділ розвитку, де люди можуть постійно обмінюватися екологічними знаннями і інформацією. Цей принцип вимагає від усіх працівників підприємства формування екологічного мислення
<i>Принцип комплексності</i>	Припускає, що регіональна ЕЕС будучи об'єктом управління, розглядається як група взаємозв'язаних між собою підсистем, екологічної і економічної. Тільки взаємодія двох підсистем забезпечить еколого-економічний синергетичний ефект

Джерело: [2].

На нашу думку, до основних принципів управління ЕЕС необхідно додати принцип врахування регіональних особливостей. Програми еколого-економічного розвитку регіону необхідно розробляти на основі всебічного аналізу стану ЕЕС, до якого входять вивчення економічних (економічна інфраструктура регіону, основні напрями економічної діяльності, наявність корисних копалин і стан їх розробки, вік основних підприємств регіону та показники ефективності їх функціонування, умови праці з урахуванням рівня травматизму, професійної захворюваності тощо), соціальних (рівень заробітної плати та безробіття в регіоні, забезпеченість житлом населення, стан життєзабезпечуючих систем, розвиток побутової інфраструктури тощо) і екологічних (забруднення атмосферного повітря, водних джерел, ґрунтів, ступінь екологічної безпеки регіону, ознаки переходу основних виробництв на екологоорієнтовані методи виробництва, впровадження природозахисних програм і оцінка їх ефективності тощо) проблем. Такий аналіз має дати ясну картину наявного стану ЕЕС, виявити "слабкі" місця, на коригування яких повинна бути спрямована програма.

Узагальнення літературних даних щодо управління ЕЕС дало можливість сформулювати основні завдання управління ЕЕС, до яких віднесено:

- впровадження принципів екологоорієнтованої політики з метою розбудови соціально спрямованої, екологічно безпечної структури національної економіки [9];
- формування державної і регіональної екологічної політики України;
- удосконалення механізмів державного управління ЕЕС;
- унормування правових засад державного управління ЕЕС;
- розробка й впровадження програм екологічної освіти, формування екологічної культури, яка б сприяла

свідомому ставленню до проблем охорони навколишнього природного середовища, підвищенню відповідальності за використання й відтворення природних ресурсів;

- впровадження засад екологічного інформування населення, спрощення доступу населення до екологічної інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та їх виконанні;

- визначення пріоритетних напрямів й інтенсифікація наукових досліджень з питань підвищення ефективності функціонування ЕЕС, підготовка фахівців для розробки й впровадження програм переходу на умови екологоорієнтованої економіки.

Підвищення ефективності управління ЕЕС, на думку С.Р. Жемадукової [10], вимагає від управлінської системи наступних кроків:

- зміни парадигми розвитку від підтримки регіонального господарюючого комплексу до переходу на рейки стійкого розвитку;
- раціонального використання регіональних ресурсів, у т.ч. природних;
- запровадження адекватної рентної плати за використання загальнонаціональних природних ресурсів;
- розвитку методики та інструментарію регіонального управління;
- зв'язок процесів господарського освоєння території з соціальним облаштуванням життєдіяльності населення.

У той же час аналіз стану системи управління регіональними ЕЕС в Україні дозволив виявити ряд проблем і недоліків, що не дають можливості підвищувати ефективність їх функціонування. До таких нами віднесено:

- екологічна діяльність господарюючих суб'єктів спрямована, в основному, на забезпечення поточних природоохоронних показників з метою недопущення штрафних санкцій з боку контролюючих органів. Тобто більшість підприємств не звертає уваги на необхід-

ність запровадження корпоративної соціальної відповідальності в частині покращення екологічних характеристик території свого розташування;

— більшою мірою система управління екологічною складовою ЕЕС заснована на ресурсному відході, коли контролюються окремі елементи довкілля (водний, повітряний басейни, інколи — використання сировинних ресурсів), тобто відсутній системний підхід. Це пояснює недостатню увагу до екологічної складової при виконанні стратегічних планів розвитку регіональних ЕЕС;

— низька ефективність організаційних структур управління екологічною діяльністю як на рівні підприємств, так і на рівні регіонів. Навіть на рівні держави органи влади, які мають забезпечувати управління екологічною складовою розвитку, мають доволі невисокий статус і розглядаються скоріше як атрибут державного управління, необхідний сьогодні для створення міжнародного іміджу. Управлінська ж система підприємства практично зовсім не спроможна виконувати екологоорієнтовані вимоги господарювання;

— практично не виконуються вимоги Орхуської конвенції щодо розповсюдження екологічної інформації. В регіонах немає ЗМІ, які б поширювали дані про стан навколишнього середовища, про виконання підприємствами природоохоронного законодавства та покарання винних в конкретних порушеннях, про можливості, що надає НТП для виконання вимог раціонального природокористування тощо. Більш того, підприємства однієї галузі не обмінюються інформацією про стан природоохоронної діяльності. Відсутній механізм розповсюдження еколого-орієнтованих методів управління підприємством.

На нашу думку, перелічені недоліки виникають, перш за все, через недостатній рівень професійної еколого-економічної компетентності управлінських кадрів і відсутність науково-методичного забезпечення в навчанні державних службовців еколого-орієнтованій діяльності.

Підвищення ефективності функціонування ЕЕС, екологізація діяльності промислового сектору, підвищення рівня соціальної відповідальності вимагає вирішення основних питань, які були поділені нами на наступні групи:

1. Економічні:

— формування системи економічних інструментів для стимулювання екологоорієнтованої діяльності підприємств. У даному аспекті необхідно знайти можливість ефективного поєднання таких видів економічних інструментів, як інструменти примушення (екологічні штрафи, платежі), заохочення (пільгові кредитування та оподаткування, механізми спеціального ціноутворення) та інструменти управління (екологічне страхування, вигідна амортизаційна політика по відношенню до екологоорієнтованих підприємств, торгівля квотами тощо);

— вдосконалення системи фінансування природоохоронних заходів. Актуальними напрямками вдосконалення механізму фінансування екологічної сфери відповідно до ринкових реформ, на думку [9], є розширення позабюджетних джерел, знаходження нових форм фінансування екологічної складової розвитку ЕЕС, які поєднували б примусові й заохочу-

вальні форми впливу, раціональне формування сум екологічних платежів, використання принципів ВАТ (Best Available Technology — найкраща з доступних технологій) тощо;

— перегляд сум платежів за техногенний вплив на довкілля. Аналіз, проведений І.С. Синякевичем в роботі [11], показує, що частка екологічних податків в Україні складає 0,008 % від загальної суми державних податків, що значно менше, ніж у розвинених країнах світу;

— залучення іноземних інвестицій для вдосконалення еколого-економічної діяльності підприємств;

— формування ринку екологічних послуг. До таких послуг можуть бути віднесені як послуги з ліквідації вже наявних результатів техногенного навантаження (очистка забруднених компонентів довкілля, відновлення біорізноманіття, переробка накопичених відходів виробництва та споживання і т.п.), так і запровадження нових екологоорієнтованих технологій;

— розробка сучасних форм екологічного страхування діяльності підприємств.

2. Правові:

— оновлення нормативно-правових документів, регулюючих функціонування ЕЕС. В даний час спостерігається неузгодженість чинних нормативних документів як на міжгалузевому рівні, так і в межах однієї галузі. Багато правил, інструкцій, стандартів розроблено 25 — 30 років тому. Велика частина нормативно-правової бази, створеної за радянських часів, ще й досі активно використовується, незважаючи на її невідповідність новим господарським відносинам. Особливо це стосується документів, методичного забезпечення щодо оцінки екологічної безпеки [9];

— перегляд податкового законодавства: форми та розмір усіх платежів за антропогенної дії повинні сприяти зниженню забруднення довкілля і споживання природних ресурсів.

— регулювання усього комплексу еколого-правових стосунків в суспільстві, в т.ч. правових основ розповсюдження інформації екологічного характеру, повідомлення громадян про стан навколишнього середовища, реальні та потенційні загрози тощо;

— запровадження нових товарів, обладнання, технологій, що відповідають вимогам міжнародних стандартів ISO 14000.

3. Інформаційна:

— створення центру та засобів розповсюдження екологічної інформації.

— розробка механізму інформаційного забезпечення взаємодії підприємств і органів влади щодо реалізації екологічних проектів;

— поширення і доступність екологічної інформації;

— формування інформаційної бази для управління процесами в ЕЕС.

4. Організаційна:

— створення координуючого органу, відповідального за екологічну діяльність учасників еколого-економічної інтеграції;

— розробка механізму реалізації регіональних еколого-економічних програм;

— розробка порогових значень (кількісні і якісні) екологічного стану діяльності підприємств, вихід за межі яких викликає загрозу екологічній безпеці [2];

— створення центру екологічної освіти з організацією і проведенням наукових семінарів, конференцій, круглих столів з питань еколого-економічного розвитку підприємств.

5. Інституційна:

— забезпечення підготовки і перепідготовки управлінських кадрів у сфері екологоорієнтованого управління ЕЕС;

— підготовка фахівців з різних спеціальностей з урахуванням знань еколого-економічного розвитку регіону;

— розвиток співпраці вищих навчальних закладів з підприємствами з метою впровадження учбових програм задля підготовки фахівців необхідної спрямованості;

— залучення нових розробок фахівців НДІ та вищих навчальних заходів в галузі екологічних технологій у виробництво.

ВИСНОВКИ

Відповідно, всі ці питання мають вирішуватися на рівні ЕЕС, оскільки залежать від особливостей конкретної території, що впливає на специфіку природокористування і вимагає регіонального підходу до організації систем управління природокористуванням. У регіонах вже існують інституції, які переймаються питаннями управління охороною навколишнього середовища, раціонального природокористування, економічним розвитком території. Але брак координації дій цих структур, неузгодженість їх планів та заходів роблять функціонування ЕЕС недостатньо ефективними.

Література:

1. Вовк В.І. Концепція "еко-ефективності" як бізнес-стратегія переходу до сталого розвитку / В.І. Вовк // Збірка "Економічні реформи в Україні в контексті переходу до сталого розвитку". — К.: Інститут сталого розвитку. Інтелсфера, 2001. — С. 113—118.
2. Сыромиятнікова О.П. Совершенствование механизма регионального управления локальными эколого-экономическими системами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economics.open-mechanics.com/articles/407.pdf>
3. Тихомиров Н.П. Социально-экономические проблемы защиты природы / Н.П. Тихомиров. — М.: Экология, 1992. — 240 с.
4. Трегобчук В.М. Ресурсно-екологічна безпека / В.М. Трегобчук // Стратегічна панорама. — 1998. — № 3—4. — С. 151—161.
5. Шаров С.Ю. Некоторые аспекты эколого-экономического анализа в обеспечении устойчивого развития / С.Ю. Шаров // Экономика природопользования. Обзорная информация. — М.: ВИНТИ. — 2000. — № 3. — С. 19—33.
6. Вишнякова О.Н. Экономическая стабилизация: роль и содержание экологических факторов: автореф. дис. ... канд. экон. наук / О.Н. Вишнякова. — Казань, 1997. — 27 с.
7. Рябчиков А.К. Экономика природопользования / А.К. Рябчиков. — М.: Элит., 2000. — 192 с.

8. Сійкий екологічно безпечний розвиток в Україні: навч. посібн. / Ф.В. Вольвач, М.І. Доброход та ін. / За ред. М.І. Доброхода. — К.: МАУП, 2002. — 104 с.

9. Марова С.Ф. Державні механізми управління безпекою життєдіяльності населення техногенних регіонів: дис. ... доктора наук держ. упр.: спец.: 25.00.02 "Механізми державного управління" / С.Ф. Марова. — Донецьк, 2010. — 464 с.

10. Жемадукова С.Р. Совершенствование механизма регулирования региональной эколого-экономической системы / С.Р. Жемадукова: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. — Майкоп: ЗГБ, 2006. — 171 с.

11. Синякевич И. Экологизация развития: объективная необходимость, методы, приоритеты / И. Синякевич // Экономика Украины. — 2004. — № 1. — С. 57—63.

References:

1. Vovk, V.I. (2001), "The concept of "eco-efficiency" as a business strategy for transition to sustainable development", Zbirka "Ekonomicni reformy v Ukraini v konteksti perekhodu do staloho rozvytku", Instytut staloho rozvytku. Intelsfera, pp.113—118.
2. Syromiatnykova, O.P. (2011), "Improving the mechanism for regional management of local ecological and economic systems", Ekonomyka y ekolohycheskyj menedzhment, vol. 2, [online], available at: <http://economics.open-mechanics.com/articles/407.pdf> (Accessed 5 January 2016).
3. Tykhomyrov, N.P. (1992), Sotsyal'no-ekonomycheskye problemy zaschyty pryrody [Socio-economic problems of environmental protection], Ekolohiya, Moscow, Russia.
4. Trehobchuk, V.M. (1998), "Resource and environmental safety", Stratehichna panorama, vol. 3—4, pp. 151—161.
5. Sharov, S.Yu. (2000), "Some aspects of the environmental and economic analysis in sustainable development", Ekonomyka pryrodopol'zovanyia. Obzor-naia ynformatsyia VYNYTY, vol. 3, pp. 19—33.
6. Vyshniakova, O.N. (1997), "Economic stabilization: the role and content of the environmental factors", Ph.D. Thesis, Economy, Kazan', Russia.
7. Riabchykov, A.K. (2000), Ekonomyka pryrodopol'zovanyia [Environmental economics], Elyt., Moscow, Russia.
8. Vol'vach, F.V. Dobrokhod, M.I. (2002), Stijkyj ekolohichno bezpechnyj rozvytok v Ukraini [Sustainable environmental development in Ukraine], MAUP, Kyiv, Ukraine.
9. Marova, S.F. (2010), "State safety control mechanisms for population activities of technogenic regions", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Donetsk, Ukraine.
10. Zhemadukova, S.R. (2006), Improving the mechanism of regulation of regional ecological-economic system, Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, ZGHB, Majkop, Russia.
11. Syniakovykh, Y. (2004), "Greening of development: the need for an objective, methods, priorities", Ekonomyka Ukrainy, vol. 1, pp. 57—63.

Стаття надійшла до редакції 21.01.2016 р.