

УДК 338.26(477): 352

**В. М. Горбик**

кандидат наук з державного управління,  
генеральний директор  
ДП «Спеціалізоване лісогосподарське підприємство  
«Київоблагроліс»

## ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

*У статті відображено аспекти екологізації в механізмі державного управління розвитком регіонів України. Висвітлено та уточнено обґрунтування в сучасних зарубіжних та вітчизняних дослідженнях. Охарактеризовано сучасний стан розвитку механізмів екологізації державного управління та визначено основні теоретичні і методологічні основи, розроблення нових підходів щодо екологізації в державному управлінні.*

**Ключові слова:** регіон, екологізація, державне управління, розвиток регіонів, місцеві органи публічної влади.

**Постановка проблеми.** В останні десятиріччя проблема екологізації розглядається як ключовий напрямок економічного зростання регіону, метою якої є економічний добробут майбутніх поколінь, що базується на збереженні довкілля та мінімізації екологічних ризиків. Сучасний погляд на методологію дослідження означеної проблеми потребує новаторського підходу, адже екологізації сама по собі є результатом зміни світогляду людства, ринкових трансформацій в їх багатогранності та протиріччі, перегляду пріоритетів державного, суспільно-політичного та економічного розвитку країни, прийняття нових та переосмислення існуючих законодавчих документів, розповсюдження позитивної практики збереження довкілля.

Процеси екологізації виробництва почалися, все більша кількість підприємств самостійно ініціює перехід до нових технологій, методів і форм господарювання. Надати цим процесам цілеспрямований характер можливо лише за допомогою створення відповідного правового поля, раціонального поєднання адміністративних та економічних механізмів державного управління цими процесами в межах ефективних організаційних структур.

В Україні вкрай повільно реалізується єдина послідовна державна політика щодо екологізації в механізмі державного управління, що передбачає запровадження та виконання принципів раціонального природокористуван-

ня та мінімізацію негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності. Рівень та обсяги техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про те, що екологічна ситуація в природному довкіллі, як життєво важливому середовищі для існування людини, залишається досить складною.

Дослідження за обраною темою пов'язане з важливими науковими та практичними завданнями, які виконано за планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентів України за темою: «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави». У межах цієї теми автором виділено найбільш суттєві умови та тенденції розвитку екологізації в механізмі державного управління, розроблено науково-обґрунтовані рекомендації для органів державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що значна увага приділялась екології у житті суспільства, основним напрямом її прояву та реалізації, серед яких виділено охоронну навколишнього середовища, екологічну безпеку та раціональне використання природних ресурсів. Проаналізовано нормативно-правове підґрунтя формування екологізації в державному управлінні, оцінено досвід дослідників як в Україні, так і за рубежем, ідеї екологічного

управління, а також пропозиції щодо впровадження відповідних механізмів що містяться в наукових працях науковців

(О. Олефіренко [7], К. Машненко [6], М. Хилько [9], Т. Галушкіна та О. Ліпанова [4], А. Балашов [2], Н. Реймерс [8] та багато інших).

Але поза увагою дослідників лишилися питання узагальнення ідей, поглядів на формування механізмів та технологій державного управління розвитком екологізації регіонів України, спираючись на досягнення передової суспільної думки, які надають можливості суттєво переглянути попередні уявлення про діяльність в означеній сфері, обґрунтувати її основу та форми, методи й засоби впливу.

Теоретико-методологічна основа дослідження поняття «екологізації» грає важливу роль у розвитку державного управління, склад якого містить фундаментальні та прикладні концепції екологізації, які представлені і обґрунтовані в класичних і сучасних працях вітчизняних і зарубіжних вчених в області економічного і екологічного моделювання виробничих процесів, збереження природного середовища та її використання, що склали теоретичний базис обґрунтування концепції екологізації [6, с. 18].

Передусім звернемося до досліджень, що присвячені формуванню екологічного управління в Україні. Так, у роботі О.В. Олефіренко, виходячи із зарубіжного досвіду, обґрунтовано доцільність повноправного використання поняття «екологічне управління», наведено структуру такого управління, підкреслено важливу його роль у розвитку суспільних процесів, наголошено на необхідності удосконалення інструментів такого управління [7, с. 6].

У роботі К. Машненко показано, що наявність певних приписів у Конституції України дозволяє застосовувати до неї термін «екологічна держава». У той же час цей термін ще багатьма трактується неоднозначно й потребує правового закріплення [6, с. 32]. На думку М.І. Хилько, в контексті перспектив української державності тільки екологічна держава може бути цивілізованою [9, с. 7]. У роботі Т.П. Галушкіної та О.В. Ліпанової йдеться про запровадження в Україні обов'язкової екологічної сертифікації в контексті екологізації споживчої продукції, вдосконалення інституційних та правових засад відповідної політики [4, с. 10].

А. Балашов приділив увагу «управлінській операціоналізації» завдань, передбачених концепцією сталого розвитку в Україні у трьох вимі-

рах: економічному, соціальному та екологічному [2, с. 41].

Відомий вчений в питаннях екології, Н.Ф. Реймерс екологізацію визначає як «процес неухильного і послідовного впровадження систем технологічних, управлінських та інших рішень, що дозволяють підвищувати ефективність використання природних ресурсів і умов поряд з поліпшенням або хоча б збереженням якості природного середовища (або взагалі середовища життя) на локальному, регіональному або глобальному рівнях» [8, с. 16].

Отже, дане визначення поняття може служити основою для подальшого уточнення в рамках нашого дослідження.

**Мета статті** – узагальнення розвитку екологічної ситуації в регіонах України, аналіз екологізації в механізмі державного управління розвитку регіонів країни, виділення напрямів і засобів розвитку екологізації державного управління розвитком регіонів.

**Виклад основного матеріалу.** Причини відмінностей у підходах до проблем екологізації у державному управлінні багато в чому визначаються особливостями методологічної бази і різним вибором об'єктів досліджень.

Головним фактором, що стримує прогрес в області раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища, залишається пріоритетність вирішення одномоментних і локальних проблем замість зацікавленості у вирішенні довгострокових і глобальних екологічних проблем.

Для забезпечення екологічно стійкого розвитку необхідно впровадити в життя структуру промислового виробництва, що ґрунтується на такому споживанні, коли продукція в перетвореному вигляді може багаторазово використовуватися. Напрями та сфери дії елементів механізму екологізації різні, але їх можна об'єднати в окремі групи: у напрямку впливу – адміністративно-правові, економічні та морально-етичні, а за сферами дії – на механізми, що діють головним чином у сферах обміну і розподілу виробництва, а також у сфері споживання [7, с. 18].

Необхідно відзначити, що до основних принципів, правил екологізації державного управління відносяться такі, як превентивність, безперервність і повсюдність, взаємопов'язаність і комплексність проведених природоохоронних заходів [9, с. 23].

Превентивність проведення природоохоронних заходів обумовлена тим, що для зниження

величини збитків ще на стадії планування і проектування рішень необхідно передбачити заходи щодо запобігання їх негативного впливу на природу. Повсюдність і безперервність пояснюється тим, що природні процеси розвиваються безперервно – немає «ходу» назад і по всій території України. Відповідно, аналогічні характеристики можуть мати і екологічні заходи.

Екологізація – структурований процес, у рамках якого можна визначити кілька альтернативних, взаємодоповнюючих напрямків. Кожне з них має свої межі, що змінюються в часі під впливом природничих передумов і соціально-економічних умов їх реалізації.

1. Підвищення якості роботи техніки і розширення масштабів її використання, призначеної для усунення забруднень, іманентно властивих технологічних систем.

2. Утворення замкнутих регіональних технологічних систем на принципах маловідходності. Відходи виробництва – невикористані речовини і енергія, на які вже витрачено працю в певній суспільній формі. Отже, безвідходне виробництво і рециклінг дають можливість без істотного збільшення антропогенного навантаження на природні системи збільшити споживання матеріальних і енергетичних ресурсів.

3. Освоєння принципово нових технологій. Найбільш радикальний напрямок, пов'язаний із заміною перетвореного предмета природи, що застосовується в механічній технології як засіб праці, природними процесами (фізичними, хімічними, біологічними та іншими), що дають можливість докорінно змінювати властивості і якості речовини, а не тільки його форму.

Для даних технологій в порівнянні з традиційними характерні більш висока ресурсовіддача і безвідходність, що утворює передумови для формування екологічно чистого та економічно ефективного виробництва.

4. Організація екологічного виробництва. Складовою частиною механізму державного управління повинні стати інструменти регулювання, що містять не тільки заходи, спрямовані на примус суб'єктів господарювання до охорони навколишнього середовища шляхом нормативного регулювання та штрафних санкцій (плата за природні ресурси, за забруднення, економічні санкції за понадлімітне споживання і штрафи), а й заходи економічного стимулювання природоохоронної діяльності (пільгове оподаткування, пільгове кредитування, режим прискореної амортизації екотехніки і ін.).

Комплексність і взаємопов'язаність природоохоронних заходів можна пояснити складністю природних процесів, а також недостатньою вивченістю впливу на природне середовище різних видів господарської діяльності. Однак відмінною рисою сучасного етапу державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України є та обставина, що вона формується в умовах глобальної екологічної кризи, суть якого закладена в посиленні антропогенних впливів на всі сторони життєдіяльності людей.

Більш точно визначення хотілося б сформулювати таким чином: екологізація в механізмі державного управління – це новий соціально-еколого-економічний напрямок, що передбачає активізацію нових вимог, стандартів, умов, нововведень, результат яких здатний вплинути на поліпшення якості природного середовища і її відновлення, а також на підвищення рівня стійкого розвитку виробничої сфери регіону.

Екологізація в механізмі державного управління розвитку регіонів – це необхідна умова і одночасно основна складова процесу переходу до сталого розвитку регіонів. Вона супроводжується зрушенням центру економічного аналізу з витрат і проміжних результатів на кінцеві результати економічної діяльності і далі на прогнозовані тенденції розвитку. По суті, вона означає екологізацію всього соціально-економічного укладу та розвитку суспільства та перехід до нового типу економіки.

Дане регулювання на сьогоднішній день відбувається місцевими органами публічної влади через систему їх правової, управлінської, економічної, контрольної та планової діяльності відповідно до чинного законодавства. Удосконалення норм екологічного права посилює значимість екологічних аспектів конкурентоспроможності регіону. Проте можливості регіональної влади в області вдосконалення екологічного законодавства більш обмежені.

Основний метод впливу на процес екологізації в регіоні – це надання певних податкових пільг, зокрема в частині податків, які зараховуються до регіонального бюджету. Практика надання таких пільг підприємствам для стимулювання їх природоохоронної діяльності існує в окремих регіонах і, безсумнівно, надає позитивний вплив на процеси екологізації господарської діяльності в регіоні.

У даний час вирішення питань екологізації в механізмі державного управління пов'язане з посиленням територіальної орієнтації управлін-

ня господарською діяльністю. Даний підхід обумовлений змінами господарських зв'язків між регіонами, орієнтацією на боротьбу з бідністю на конкретній території і підвищення якості життя населення; посиленням значущості комплексного розвитку території; а також регіональними відмінностями природно-екологічного, інноваційно-освітнього, ресурсно-виробничого потенціалів, рівнів напруженості екологічної ситуації. Розглянемо на прикладі Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс» (далі – Підприємство).

Підприємство створене з метою організації комплексного ведення лісового господарства, включаючи питання охорони, захисту, раціонального використання лісових ресурсів і відтворення лісів в державному лісовому фонді та організації захисного лісорозведення на території Київської області. Також здійснює охорону, відтворення та раціональне використання державного мисливського фонду на закріплених за ним мисливських угіддях. Підприємство постійно впроваджує управлінські, юридичні та інші рішення, які дозволяють підвищити ефективність використання природних ресурсів та умови їх поліпшення, збереження якості довкілля (наказ генерального директора від 03.03.2017 №16 «Про утворення комісії із обстеження санітарного стану лісів, що потребують суцільної санітарної рубки», наказ від 22.03.2017 № 22 «Про початок пожежонебезпечного періоду та організації охорони лісів від пожеж», наказ від 15.08.2017 №52 «Про посилення контролю за санітарним станом лісів» від 30.11.2017 № 66 «Про заходи щодо охорони хвойних лісів від незаконних вирубок у передноворічний період»).

Предметом діяльності Підприємства є проведено заходів щодо відновлення лісів, підвищення їх продуктивності, здійснення заходів щодо заміни малоцінних та низькопродуктивних насаджень на високопродуктивні, заліснення деградованих і малопродуктивних земель, які не використовуються в сільському господарстві. Збереження та покращення стану захисних лісонасаджень, зелених зон навколо сіл і промислових центрів, ведення в них лісового господарства у відповідності з їх цільовим призначенням, створення ґрунтозахисних, водоохоронних та інших захисних лісонасаджень.

Отже, процес екологізації в державному управлінні у регіонах відтворюється під впливом певних факторів і умов. Спираючись на сутність процесу екологізації, їх систематиза-

ція дає можливість позначити в якості основних такі групи: економічні, екологічні, правові, організаційно-технологічні, соціальні та міжнародні що визначає в подальшому детальну вироблення стратегії екологізації виробничої сфери. Для ефективної оцінки потенціалу регіону потрібен аналіз прогнозів соціально-економічного розвитку, екологічної обстановки, можливих змін законодавства та ін. Дані екологічної паспортизації служать основними при оцінці екологічної обстановки та потенціалу регіону в області екологізації господарської діяльності. Екологічна паспортизація повинна стати частиною більш складної нормативно-правової системи, ніж існуюча на даний момент, органами державного управління і навколишнім природним середовищем, що позначає взаємини між природокористувачами. Також необхідне створення системи взаємопов'язаних екологічних паспортів, що містять основні дані про стан, природних об'єктів, характер використання і тенденції зміни природно-ресурсного потенціалу різних природокористувачів [7, с. 23].

Вирішення питань екологізації в державному управлінні розвитку регіонів, безперечно, пов'язане з її перетворенням в політику екологізації і вдосконаленням регіональної екологічної політики. Регіональна політика екологізації – це сукупність заходів регіональних органів влади щодо вирішення завдань в області екологізації господарської діяльності та досягнення цілей.

Регіональна політика екологізації повинна бути спрямована на досягнення головних цілей соціально-економічного розвитку: забезпечення екологічної безпеки населення як складової якості життя та підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки. Дані цілі мають взаємозв'язок, оскільки забезпечення необхідного рівня екологічної чистоти продукту і виробництва має бути стратегічною метою регіональної політики і господарюючих суб'єктів.

З точки зору стратегічного регіонального планування секторальний підхід дає наступні переваги як для окремих підприємств, так і для регіону в цілому, де відбувається їх об'єднання: регулювання з боку різних органів управління більш ефективно, якщо воно сфокусовано на реальному промисловому секторі; самоврядування і розробка власних екологічних політик і процедур (моніторинг, страхування, контролінг та ін.) більш ефективно всередині сектора; доповнення формальної взаємодії неформальною між підприємствами, котрі утворюють даний промисловий



сектор; позитивну громадську думку найбільш значимо, якщо воно поширюється на весь регіон.

При галузевій диференціації підприємств ініціатива впровадження і розробки такого роду систем повинна виходити від регіональних і місцевих органів влади, їх здатності вести конструктивний діалог і стимулювати підприємства до кооперації і спільних проектів. З огляду на правила інтегрального ресурсу конкуруючі в сфері використання конкретних природних систем галузі господарства неминуче завдають шкоди один одному тим сильніше, чим значніше вони змінюють спільно експлуатований екологічний компонент.

Відповідно до цього правила створення регіональних технологічних систем маловідходного і безвідходного виробництва на принципах партнерства дозволить значно зменшити шкоду, яку вони наносять один одному. Проте з економічних і технічних причин перехід до безвідходної технології відразу здійснити не можна. Реальний шлях екологізації в механізмі державного управління – це поступовий перехід спочатку до маловідходних, а потім – до безвідходним замкнених циклів.

Другий напрям впливу на соціальний розвиток пов'язано зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішу компоненту якості життя. Значимість цього впливу обумовлено тим, що в регіонах України практично немає жодного регіону, в якому за останні десятиліття не утворилися б зони екологічної напруженості, що наближаються в ряді випадків до критичної позначки.

Проте найбільш складна екологічна обстановка склалася в містах-центрах високоурбанізованих регіонів, оскільки урбанізація є одним із глобальних чинників екологічної кризи. У таких регіонах спостерігається високий рівень запиленості та загазованості атмосферного повітря, скидання неочищених (або з низьким рівнем очищення) стічних вод, зростання шумових, вібраційних та електромагнітних впливів, наявність великих обсягів неутілізованих промислових і побутових відходів.

На відміну від традиційних напрямків екологічного регулювання, таких як охорона повітряного і водного басейнів, утилізація відходів виробництва і споживання, екологічна освіта та виховання, нами запропоновані додаткові напрями регіональної політики в рамках процесу екологізації виробничої сфери:

1) сприяння розробці та впровадженню екоінновацій;

2) поліпшення інвестиційного клімату в регіоні, в першу чергу за рахунок зниження екологічного ризику;

3) перехід до системи екологічно орієнтованого підприємництва;

4) вдосконалення екологічної інфраструктури виробничої сфери;

5) організація взаємодії державних структур управління з науково-дослідними організаціями екологічного спрямування в руслі реалізації пріоритетних еколого-економічних проектів і ініціатив.

Заходи щодо екологізації виробничої сфери регіону можуть бути успішно реалізовані тільки за наявності відповідної екологічної інфраструктури (розвиток виробництва продуктів і послуг природоохоронного призначення, екологічного страхування, екологічних послуг, сертифікації, оподаткування).

**Висновки і пропозиції.** Отже, розвиток механізмів екологізації державного управління регіонів включає в себе дії, процеси, внаслідок яких відбувається зміна якості будь-яких практичних заходів та засобів, що забезпечують реалізацію державного управління окремо або в комплексі шляхом переходу від одного якісного стану до іншого більш високого в процесі здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування керівників впливів відповідно до визначених напрямів екологізації на сфері та відносини суспільства з метою покращення їх функціонування та досягнення запланованих показників.

Особливості екологізації в механізмі державного управління розвитком регіонів передбачає дотримання екологічності управління на всіх етапах кожного конкретного циклу державного управління, тобто при послідовному виконанні загальних функцій екологічного планування, екологічної організації, екологічної мотивації, екологічних контролю та аудиту, а також функцій, що їх пов'язують, а саме прийняття екологічних управлінських рішень та комунікацій з урахуванням екологічних аспектів управління.

*Подальші розвитку в перспективі* можуть стосуватися підвищення ефективності державного управління природно-економічним потенціалом регіонів, доцільно впровадити підхід концептуального розвитку у вітчизняну практику програмно-цільового та нормативно-правового проектування органів державної влади та управління з метою його подальшої технологізації, систематично проводити оцінювання на основі виділеної системи векторів розвитку, а також аналізувати отримані результати на предмет подальшого роз-

витку екологізації державного управління в регіонах України, приділити увагу відповідних органів державної влади та управління України, в першу чергу, тих, що відповідають за розвиток екологізації державного управління розвитку регіонів.

#### Список використаної літератури:

1. Акімова Т.А., Хаскин В.В. Екологія: підручник для вузів. М.: ЮНИТИ, 1998, вип. 3(31). 455 с.
2. Балашов А. Концепція сталого розвитку в глобальному вимірі та її управлінська операціоналізація. Державне управління та місцеве самоврядування. 2009. Вип. 3(3). С. 15–23. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/index.html](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/index.html).
3. Бобылев С.Н. Экономическая эффективность сохранения биоразнообразия // Экологоэкономический механизм сохранения биоразнообразия особо охраняемых природных территорий: материалы III Между нар. Научн.-практ.конф. (Беловежская пуца, 4-6 сент. 2008 г. / редкол.: А.В. Неверов [и др.]. Брест: Альтернатива, 2008. С. 23.
4. Галушкіна Т.П. Доктрина екологізації споживчої політики в контексті ринкових трансформаційних зрушень. Економічні інновації. 2011. Вип. 44. С. 66.
5. Економіка природокористування: навч. / Под ред. К.В. Папенова. М.: ТЕИС, ТК Велбі, 2006, вип. 2(16). С. 17.
6. Машненко К. Концепт «Екологічна держава» в контексті сучасного державотворення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014, вип. 2(21). С. 21–29.
7. Олефіренко О.В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 1(45). ХаріДУ НАДУ. 2014. С. 72–79.
8. Реймерс Н.Ф. Природокористування: словник-довідник. М.: Думка, 1990. С. 47.
9. Хилько М.І. До питання про екологічний характер української правової держави // Політологічний вісник: збірник наук. праць. К.: Київ. нац. ун-т, 2000. С. 232.

#### **Горбик В. Н. Особенности экологизации в механизме государственного управления развитием регионов**

*В статье отражены аспекты экологизации в механизме государственного управления развитием регионов Украины. Освещены и уточнены обоснования в современных зарубежных и отечественных исследованиях. Охарактеризовано современное состояние развития механизмов экологизации государственного управления, и определены основные теоретические и методологические основы, разработка новых подходов к экологизации в государственном управлении.*

**Ключевые слова:** регион, экологизация, государственное управление, развитие регионов, местные органы публичной власти.

#### **Horbyk V. M. Features of ecologization in the mechanism of public administration development of regions**

*The article depicts the aspects of environmentalization in the mechanism of state governance of the development of regions of Ukraine. The substantiations in modern foreign and domestic researches are illuminated and refined. The modern state of development of mechanisms for the ecologization of public administration is characterized and the main theoretical and methodological bases are determined, new approaches to ecologization in public administration are developed.*

**Key words:** region, ecologization, public administration, development of regions, local Public Authorities.