

УДК 35.071

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.27>

Г. М. Буканов

кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНТЕГРАЛЬНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО І ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті представлено інтегральну модель формування та реалізації політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів. Інтегральність державно-управлінської діяльності можна розглянути в трьох аспектах. Це – історичний підхід спроби теоретичного осмислення форм, цілей і структури управління державою; складність об'єкта дослідження в цілому, яким є держава, що має власні закономірності функціонування та розвитку; тенденції, що визначають внутрішні процеси сучасного наукового пізнання. Визначено основні напрямки вдосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики за основними праксеологічними підходами: за кластерним підходом – розробка нормативно-правової бази щодо створення та функціонування екокластерів; посилення економічного стимулювання розвитку екокластерів; за програмно-цільовим підходом – включення та посилення екологічного блоку програм і стратегій соціально-економічного розвитку регіонів; посилення функціональних повноважень регіональних і місцевих органів управління у сфері охорони навколишнього середовища; за проектно-орієнтованим підходом – впровадження в систему екологічного управління інструментів проектного менеджменту; розробка й впровадження інвестиційних проектів розвитку «зеленої» економіки; за менеджмент-орієнтованим підходом – впровадження та посилення на регіональному рівні інструментів екологічного менеджменту (екологічний аудит, екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка, екологічна сертифікація, екологічне маркування); законодавче закріплення та регламентація економічних механізмів та інструментів реалізації регіональної екологічної політики; запровадження та поширення інструментів електронного екологічного урядування. Головними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів і власне регіональної екологічної політики є програмно-цільовий підхід як спосіб формування системи планових рішень значних загальнодержавних і регіональних екологічних проблем і кластерний підхід, сутність якого полягає у створенні екологічних кластерів через інтеграцію зусиль державних органів влади, економічних суб'єктів, наукових центрів і громадськості в досягненні цілей сталого розвитку регіону.

Ключові слова: регіональна екологічна політика, програмно-цільовий підхід, кластерний підхід, проектно-орієнтований підхід, проектний менеджмент, менеджмент-орієнтований підхід, екологічний менеджмент.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого збалансованого регіонального розвитку в Україні є однією з найважливіших передумов її сталого (збалансованого) зростання в соціальному, економіч-

ному й екологічному аспектах. Управління екологічним розвитком регіону реалізується через формування та впровадження як стратегії державної (національної) політики, так і регіональної екологічної політики, основою формування якої нині є програмно-цільовий, проектно-орієнто-

ваний, кластерний менеджмент-орієнтований підходи. Тому актуальною соціальною та науковою проблемою є розроблення інтегральної моделі формування та реалізації регіональної екологічної політики, яка б враховувала як світові тренди екологічного розвитку, так і національні особливості державного управління у сфері охорони навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати сучасних досліджень формування та реалізації регіональної екологічної політики в Україні представлені в працях таких вітчизняних науковців, як М. Андрієнко, О. Дзюбенко, І. Заблудська, О. Коломенів, В. Кравців, А. Куляк, О. Малеки, С. Носкова, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако, Г. Шумська й інші. Специфіці застосування окремих напрямків у формуванні політики екологічного розвитку регіонів присвячені праці таких дослідників, як О. Алейнікова, І. Буднікевич, І. Дегтярьова, І. Гавриш, Т. Козаченко, Т. Микитин, Т. Панчишин, Л. Тараєвська, М. Шершун, А. Чемерис. Однак у науковій літературі не досить розроблена інтегральна модель формування політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів.

Метою статті є розроблення інтегральної моделі формування та реалізації політики екологічного розвитку регіонів на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого підходів.

Виклад основного матеріалу. Формування стратегічних напрямків політики екологічного розвитку регіонів передбачає застосування відповідних механізмів та інструментів реалізації екологічної політики в регіоні. Виокремлення таких напрямків передбачає застосування методів державного регулювання, які б відповідали загальному тренду сталого (збалансованого) розвитку України як європейської держави. Це своєю чергою визначає пріоритети регіональної політики екологічного розвитку, що знаходить відбиття у формуванні й реалізації регіональної екологічної політики, яку В. Кравців визначає як систему цілей, етапів, дій

і заходів, що реалізуються органами державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на збереження довкілля та формування екологічно безпечних умов життєдіяльності населення за допомогою методів, що враховують специфіку територій [6, с. 42–43]. Отже, завданням регіональної екологічної політики є формування загальної стратегії та тактики сталого (збалансованого) розвитку регіону на основі розроблення конкретних програм і проектів екологічного розвитку регіону. А основними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів і власне регіональної екологічної політики є кластерний, програмно-цільовий, проектно-орієнтований і менеджмент-орієнтований підхід в практиці державного й публічного управління.

Програмно-цільовий підхід – це спосіб формування системи планових рішень значних загальнодержавних і регіональних проблем, суть якого полягає у визначенні основних цілей соціального, економічного й екологічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни в разі збалансованого забезпечення ресурсами. Основним елементом програмно-цільового підходу виступають цільові комплексні програми, що виражаються у вигляді певного документа розвитку, в якому відбиті мета, завдання та комплекс заходів на розв'язання суспільно значущих проблем і пов'язаних із цим ресурсами, виконавцями й термінами виконання [2, с. 540].

Як зазначає А. Пакуліна, використання програмно-цільового підходу дозволяє здійснювати комплексне розв'язання проблем охорони навколишнього середовища на території того чи іншого регіону України, включаючи:

- «1) ув'язку цілей і завдань екологічної програми із цілями й завданнями інших довгострокових цільових програм регіону;
- 2) облік масштабності, складності й розмаїття проблем екологічного розвитку регіону, розв'язання яких передбачає консолідацію зусиль і джерел фінансування на розробленні й здійсненні комплексу взаємопов'язаних і конкретних завдань, ресурсів і виконавців програмних заходів законодавчого, технічного,

науково-дослідного, дослідно-конструкторського, виробничого, соціально-економічного, організаційно-господарського й іншого характеру з досягнення поставлених цілей;

3) поєднання адміністративно-контрольних інструментів управління та ринкових принципів господарювання, забезпечуючи тим самим координацію різних сторін природоохоронної діяльності самостійно господарчих суб'єктів;

4) послідовну інтеграцію екологічних цілей у процес соціально-економічного розвитку регіону України з метою забезпечення його сталого розвитку;

5) погодження постановки й досягнення збалансованих поточних і довгострокових екологічних цілей; встановлення (з урахуванням обмеженості фінансових та інших ресурсів) чіткої пріоритетності в задоволенні інвестиційних потреб на цілі охорони навколишнього середовища» [7, с. 60].

Таким чином, реалізація програмно-цільового підходу в управлінні екологічним розвитком регіону передбачає розробку регіональних екологічних програм, що можуть входити до складу загальної стратегічної програми соціально-економічного розвитку регіону. Саме програмно-цільовий підхід у формуванні екологічної політики є найбільш прийнятним у сучасних умовах соціально-економічного розвитку в Україні й реформуванні системи державного управління через процеси децентралізації та регіоналізації владних повноважень органів управління в різних сферах. Актуальним питанням у цьому сенсі на тепер є визначення просторових меж регіону задля підвищення ефективності управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, яка нині здійснюється на основі адміністративно-територіального поділу регіонів – областей. Серед перспективних підходів щодо формування просторових меж реалізації регіональної екологічної політики виділяється кластерний підхід, застосування якого визначено як світовий тренд у реалізації цілей сталого (збалансованого) розвитку на всіх рівнях – міжнародному, національному, регіональному, місцевому. І. Дегтярьова під екологічно орієнтованими кластерами

розуміє «господарські комплекси, в яких окремі економічні суб'єкти ув'язуються в єдині цикли таким чином, що процеси господарської діяльності взаємодоповнюються процесами відтворення екосистемних компонентів» [1, с. 49].

Тому для забезпечення екологізації на державному й регіональному рівнях доцільне застосування підходу, що заснований на кластерній моделі. У широкому розумінні екологізація державного й регіонального розвитку – це закономірний процес подальшого вдосконалення економічних відносин і досягнутого рівня розвитку продуктивних сил, заснований на екологічно орієнтованій інноваційній політиці держави й регіонів для забезпечення екологічної безпеки держави та її територій.

Значною мірою створенню та розвитку регіональних кластерів сприятиме його інституціоналізація на рівні державного й публічного управління в регіоні, що виявляється у сформованості системи інституціональних ознак соціально-еколого-економічного кластера. Так, В. Томарева-Патлахова зазначає, що інституціональна компонента моделі регіонального кластера стає складовою частиною системи сталого розвитку, яка має передбачати удосконалення нормативно-правового регулювання та організаційно-економічного забезпечення оптимізації соціальної, економічної та екологічної складових частин регіону на рівні застосування програмно-цільового методу реформування економіки регіону [9, с. 77]. Взагалі, виділяють такі основні інституціональні ознаки кластера [3, с. 100–101]:

1) інтеграція різних форм і суб'єктів господарювання (органи регіонального й місцевого управління, науково-дослідні, освітні, інші інституції, громадські організації, бізнес-структури тощо); локалізація (географічна концентрація суб'єктів здійснення діяльності);

2) спеціалізація (зумовлена спільністю та спеціалізацією інтересів у результатах діяльності кластера);

3) співробітництво (побудоване на принципах рівноправності, паритетності, синергії, конструктивного діалогу, добровільності, взаємного інформування про виконання взятих на себе зобов'язань);

4) висока, інтенсивна конкуренція (внутрішня – за право на участь у здійсненні діяльності, й зовнішня – за ринки збуту), яка є стимулом інноваційної діяльності;

5) інноваційність діяльності (обов'язковий набір нововведень, які забезпечують актуальність (сучасність) продукту діяльності кластера – матеріального об'єкта або послуги).

Дослідивши наукові розробки, ми розуміємо, що створення екологічного кластера передбачає: по-перше, визначення просторових меж, виробничого потенціалу, обслуговчої інфраструктури й людського потенціалу; по-друге, залучення основних акторів екологічного кластера – державних суб'єктів управління, місцевої адміністрації, економічних суб'єктів, громадськості, науково-освітніх центрів та установ; по-третє, створення організаційно-управлінської системи кластера й визначення її функціональних завдань; по-четверте, формування та реалізацію екологічної політики кластера; по-п'яте, виділення та впровадження інструментів управління соціально-економічним та екологічним розвитком кластера; по-шосте, розробку системи критеріїв оцінки ефективності й результативності функціонування кластера в контексті сталого (збалансованого) розвитку (соціальної, економічної та екологічної складових частин).

А тому для створення регіональних кластерів як сучасних форм організації виробництва має бути забезпечене формування міжсекторних і міжгалузевих зв'язків центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства. Н. Москалюк, відзначає, що перевагами кластерної організації виробництва є: зміцнення співробітництва між бізнесом, наукою та державою; зростання ефективності роботи компаній; активізація інноваційної діяльності компаній; підвищення загальної інвестиційної привабливості регіонів і країни; пришвидшення темпів створення та розвитку нового бізнесу; формування замкненого виробничого циклу (й ланцюгу зростання доданої вартості) в межах країни [8, с. 391–392].

Відповідно, застосування кластерного підходу у формуванні політики еко-

логічного розвитку регіону передбачає: по-перше, виділення та створення еколого-економічного кластера й визначення його просторових меж; по-друге, інституціоналізацію розвитку політики екологічних інновацій у регіоні; по-третє, створення та посилення взаємозв'язків між різними суб'єктами кластера: державними, економічними, суспільно-громадськими.

Проектно-орієнтований підхід у формуванні й реалізації політики екологічного розвитку передбачає застосування інструментів проектного менеджменту, бенчмаркінгу у сфері охорони довкілля та екологічного маркетингу в контексті сталого (збалансованого) розвитку території.

Актуальне нині застосування технологій проектного менеджменту в процесі реалізації стратегічної програми екологічного розвитку регіону, й кластерів зокрема. Т. Козаченко інтерпретує проектне управління як «сферу діяльності, в процесі якої визначаються та досягаються цілі проекту під час балансування між обсягом робіт, ресурсами, якістю та ризиками» [4, с. 52]. Управління проектами в публічній сфері – це процес інституалізації в програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування в соціальну дійсність із метою розв'язання публічної проблеми. Водночас в умовах обмеженого часу й ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше й відрізняються від наявних аналогів [10, с. 12]. Таким чином, управління проектами або проектний менеджмент у сфері екологічного розвитку регіону можна визначити як процес інституалізації в програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у сферу формування та реалізації регіональної екологічної політики з метою досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону й держави в цілому. У контексті екологічного розвитку регіонів проектний менеджмент як напрям управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики сприятиме:

1) інституціоналізації програмно-цільового управління регіональною екологічною політикою;

2) формуванню єдиної регіональної інформаційної бази щодо проблем екологічної безпеки регіону й організацій (установ, підприємств, об'єднань тощо), які володіють ресурсами (матеріально-фінансовими, технічними, науково-інтелектуальними, людськими) для виявлення та розв'язання екологічних проблем регіону;

3) координації та інтеграції зусиль і ресурсів усіх секторів суспільства (державного, приватно-комерційного, громадського) для досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону.

А в контексті менеджмент-орієнтованого підходу до формування та реалізації політики екологічного розвитку регіону значного поширення набула теорія та практика екологічного менеджменту. Найповніше трактування екологічного менеджменту наведено в міжнародному стандарті ISO 14000. «Система екологічного менеджменту – це частина загальної системи менеджменту, яка містить організаційну структуру, планування діяльності, розподіл відповідальності, практичну роботу, а також процедури, процеси й ресурси для розробки, впровадження, оцінки досягнутих результатів реалізації та вдосконалення екологічної політики, цілей і завдань» [12, с. 2].

Виходячи із запропонованої моделі реалізації політики екологічного розвитку регіону, і як її конкретизації – регіональної екологічної політики, можна визначити основні напрями удосконалення системи управління у сфері екологічного розвитку на регіональному рівні. У цьому напрямі досить плідно працюють вітчизняні науковці й дослідники. Наприклад, Г. Шумська пріоритетними завданнями регіональних органів влади у сфері реалізації політики екологічного розвитку регіону називає такі [11, с. 438]: ідентифікація проблем регіонів, ранжування їх за ступенем небезпеки з урахуванням специфіки й особливостей регіонального розвитку; створення та налагодження системи інвестиційних заходів, спрямованих на розв'язання цих проблем; диверсифікованість можливих джерел фінансування екологічної сфери регіону; створення екологічної інфраструктури.

О. Колономим запропоновано такі напрями вдосконалення механізму формування та реалізації регіональної еко-

логічної політики на основі єдності й взаємозв'язку його складових частин: політико-інтеграційним, адміністративно-правовим, соціально-економічним, громадсько-освітньо-культурним шляхом [5, с. 16]: розвиток публічно-приватного партнерства й екологічної відповідальності бізнесу й суспільства; запровадження податкових стимулів для сприяння охороні довкілля; розвиток єдиної державної системи екологічного моніторингу на базі системи космічного моніторингу для належної інформаційної підтримки, орієнтованої на збереження екологічної рівноваги навколишнього середовища, екологічний контроль і запобігання екологічних криз і катастроф; невідкладне реформування системи державного управління в галузі охорони довкілля в напрямі переходу до інтегрованого державно-громадського управління; посилення контролю та відповідальності з боку держави й громадськості; адаптація державної екологічної політики до європейських стандартів і передових світових практик; поступовий перехід від директивного державного управління до демократичного державно-громадського управління в екологічній сфері.

Таким чином, можна визначити основні напрями удосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики за основними практично-екологічними підходами:

– за кластерним підходом:

1) розробка нормативно-правової бази щодо створення та функціонування екологічних кластерів;

2) інформаційна підтримка просування кластеризації регіонального розвитку України серед суб'єктів економічної діяльності, регіональних і місцевих органів управління та громадських організацій екологічного спрямування;

3) посилення економічного стимулювання розвитку екологічних кластерів;

– за програмно-цільовим підходом:

1) включення та посилення екологічного блоку програм і стратегій соціально-економічного й сталого (збалансованого) розвитку регіонів із конкретним планом дій і заходів і визначенням очікуваних результатів і термінів виконання;

2) посилення функціональних повноважень регіональних і місцевих органів управління у сфері охорони навколишнього середовища;

3) залучення усіх секторів суспільства (державних і регіональних органів влади, бізнес-структур, громадських організацій, науково-освітніх установ, громадськості в цілому) до розробки й реалізації комплексних цільових програм екологічного розвитку регіону на основі принципів міжсекторного соціального партнерства;

– за проектно-орієнтованим підходом:

1) впровадження в систему екологічного управління інструментів проектного менеджменту (управління проектом циклом, управління проектами організаційного розвитку державних органів та організацій, управління проектом офісом);

2) поширення технології бенчмаркінгу в розробці проектів у сфері охорони навколишнього середовища;

3) включення в систему проектно-орієнтованого управління інструментів і механізмів екологічного маркетингу й маркетингу сталого (збалансованого) розвитку території;

4) розробка й впровадження інвестиційних проектів розвитку «зеленої» економіки;

– за менеджмент-орієнтованим підходом:

1) впровадження та посилення на регіональному рівні інструментів екологічного менеджменту (екологічний аудит, екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка, екологічна сертифікація, екологічне маркування);

2) законодавче закріплення та регламентація економічних механізмів та інструментів реалізації регіональної екологічної політики;

3) запровадження та поширення інструментів електронного екологічного урядування.

Висновки і пропозиції. Формування стратегічних напрямів політики екологічного розвитку регіонів пов'язане із застосуванням відповідних механізмів та інструментів реалізації екологічної політики в регіоні. Виокремлення таких напрямків передбачає застосування методів державного регулювання, які б відповідали загальному тренду сталого (збалансова-

ного) розвитку України як європейської держави. Це своєю чергою визначає пріоритети регіональної політики екологічного розвитку, що знаходить відбиття у формуванні й реалізації регіональної екологічної політики. Розроблено інтегральну модель державного й публічного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні й виокремлено основні напрямки удосконалення механізмів та інструментів державного й публічного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики на основі праксеологічних підходів: кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого й менеджмент-орієнтованого.

Перспективним напрямом подальших досліджень є виділення критеріїв ефективності реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

Список використаної літератури:

1. Дегтярьова І.Б. Екологічно орієнтовані кластери як форма ефективного розвитку еколого-економічних систем. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 1. С. 47–52.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Кластери як інструмент регіонального розвитку : матеріали науково-практичного семінару, м. Феодосія, 16–20 липня 2012 р. / за ред. проф. В.В. Мамонової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2012. 115 с.
4. Козаченко Т.П. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 2 (62). С. 50–55.
5. Коленов О.М. Формування та реалізація державної екологічної політики України : автореф. ... дис. канд. наук з державного управління : 25.00.02. Харків, 2014. 23 с.
6. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації) : монографія. Львів : Ін-т регіон. дослід. НАН України, 2007. 336 с.
7. Пакуліна А.А., Беліченко А.О., Пакуліна Г.С. Регіональні програми як засіб ув'язки економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку території. *Економіка та управ-*

- ління національним господарством. Інфраструктура ринку. 2019. Вип. 34. С. 58–64.
8. Регіональна політика Європейського Союзу : підручник / за ред. В.І. Чужикова. Київ : КНЕУ, 2016. 495 с.
9. Томарева-Патлахова В.В. Ідентифікація впливу детермінант нестабільного середовища на реалізацію державної регіональної політики в умовах глобальних викликів. *Приазовський економічний вісник. Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка*. 2017. Вип. 1 (01). С. 70–79.
10. Чемерис А.О. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
11. Шумська Г.М. Теоретико-методичні аспекти реалізації регіональної екологічної політики. *Економіка і суспільство. Мукачівський державний університет*. 2017. Вип. 12. С. 432–439.
12. ISO 14001:2004. Environmental management systems – Requirements with guidance for use. [Second edition, 2004-11-15]. Geneva, 2004. 23 p. (International Standard).
-

Bukanov H. An integrated model for the implementation of environmental development policy in the region in the context of public and public administration

The article presents an integrated model of formation and implementation of environmental development policy of the regions on the basis of cluster, program-target, project-oriented and management-oriented approaches. The integrity of public administration can be considered in three aspects. This is a historical approach to trying to theoretically comprehend the forms, goals and structure of government; the complexity of the object of study as a whole, which is the state, which has its own patterns of functioning and development; trends that determine the internal processes of modern scientific knowledge. The main directions of improvement of mechanisms and tools of state and public administration in the field of implementation of regional ecological policy according to the main praxeological approaches are determined: according to the cluster approach – development of normative-legal base on creation and functioning of ecoclusters; strengthening economic incentives for the development of ecoclusters; according to the program-target approach – inclusion and strengthening of the ecological block of programs and strategies of social and economic development of regions; strengthening the functional powers of regional and local governments in the field of environmental protection; according to the project-oriented approach – introduction of project management tools into the environmental management system; development and implementation of investment projects for the development of “green” economy; by management-oriented approach: introduction and strengthening at the regional level of environmental management tools (environmental audit, environmental monitoring, strategic environmental assessment, environmental certification, environmental labeling); legislative consolidation and regulation of economic mechanisms and instruments for the implementation of regional environmental policy; introduction and dissemination of e-government tools. The main approaches to the formation of environmental development policy of the regions and the actual regional environmental policy are: program-targeted approach as a way to form a system of planning solutions to significant national and regional environmental problems, and a cluster approach, the essence of which is to create environmental clusters through the integration of efforts of public authorities, economic entities, research centers and the public to achieve sustainable development goals region.

Key words: regional ecological policy, program-target approach, cluster approach, project-oriented approach, project management, management-oriented approach, ecological management.