

**Козаченко Т.П.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ЕКОЛОГІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА ЗАСАДАХ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

*У статті досліджується проблема врахування екологічного складника стратегічного планування шляхом інтеграції екологічних ініціатив у стратегічні рішення щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Актуальність статті зумовлена змінами умов стратегічного планування, пов'язаними із трансформаційними перетвореннями політичного, економічного та соціального характеру, що відбуваються в країні у зв'язку із процесами децентралізації; загостренням екологічних проблем, які майже не враховуються в документах стратегічного планування. Визначено місце та значущість екологізації як необхідної умови переходу до екологічно збалансованого розвитку регіону. У статті подано короткий аналіз сучасних проблем стратегічного планування, реальний шлях екологізації стратегічних рішень у контексті регіонального розвитку, що пов'язаний із запобіганням негативного впливу на довкілля та здоров'я населення. Зазначено, що реальний шлях екологізації стратегічного планування розвитку регіонів пов'язаний зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішого компонента якості життя. Значущість цього впливу зумовлена утворенням в регіонах України зон екологічної напруженості, що в низці випадків наближаються до критичної позначки. Наведено відмінності між поняттями «екологічна ситуація» і «екологічна обстановка», зокрема, що є об'єктами оперативного управління та стратегічного планування. Як один з основних інструментів екологізації стратегічного планування пропонується інтегрування стратегічної екологічної оцінки у процес розробки стратегічних напрямів розвитку регіону. Завершують статтю пропозиції автора щодо екологізації стратегічного планування розвитку регіону на засадах стратегічної екологічної оцінки.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, розвиток регіону, екологізація, екологічні ініціативи, стратегічна екологічна оцінка.

**Постановка проблеми.** Забезпечення збалансованого розвитку регіонів є одним із пріоритетних напрямів регіональної політики України на сучасному етапі її трансформаційних перетворень. У цих умовах одним із найбільш ефективних інструментів адаптації державної політики до таких динамічних умов є стратегічне планування. Саме планувальна діяльність визначає вектори і пріоритети розвитку країни чи окремого регіону на довгострокове майбутнє, визначально впливаючи на її історичну перспективу.

Зазвичай у стратегічному плануванні основна увага приділяється ресурсному і виробничому потенціалу розвитку регіонів. Водночас екологічний аспект присутній лише за формальною ознакою та оцінюється не завжди об'єктивно, оскільки зазвичай вважається чинником, що обмежує економічний розвиток. У результаті відбувається перенасичення територій природоємними господарськими об'єктами і, як наслідок, загострення екологічних проблем та переростання їх в економічні та соціальні.

Щоб уникнути подібних ситуацій, екологічне обґрунтування планувальних рішень необхідне вже на стадії стратегічного планування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання стратегічного планування, у тому числі розвитку регіонів, досліджено у працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких – С. Романюк, Н. Сментина, В. Вакуленко, В. Горбулін, Ю. Шаров, В. Тертичка, О. Машков, Н. Нижник, Р. Акофф, А. Акер, П. Друкер та ін. Ідеї екологічного управління та підґрунтя формування екологізації в державному управлінні містяться в наукових працях О. Олефіренко, Г. Марушевського, К. Машненкової, М. Хилька, Т. Галушкіної, В. Задорського, Н. Реймерс тощо.

Однак натепер науково-методичне забезпечення такого роду обґрунтувань істотно відстає від потреб практики. У сучасних умовах вирішення найважливіших проблем раціоналізації природокористування та захисту навколишнього природного середовища дуже часто набуває форми протистояння екологічного радикалізму з екологічним нігілізмом уже на стадії стратегіч-

ного планування, що надалі відображається на реалізації рішень, далеких від оптимальних. Тому вирішення завдань раціоналізації природокористування та управління екологічною обстановкою в принциповому відношенні піднімається на регіональний рівень, що вимагає нових підходів до стратегічного планування розвитку регіонів.

**Метою статті** є обґрунтування необхідності екологізації стратегічного планування розвитку регіонів шляхом інтеграції стратегічної екологічної оцінки в процеси планування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Динамічна руйнація довкілля під впливом деструктивної антропогенної діяльності стала підставою для Г. Дейлі, який зробив такий висновок: «Дуже ймовірно, що ми вступаємо в еру, коли зростання збільшує екологічні й соціальні витрати швидше, ніж воно збільшує блага виробництва. Зростання, яке нарощує витрати більше, ніж воно збільшує блага, є неекономічним зростанням, і його необхідно так і називати» [1, с. 180]. Ця нова ера, що характеризується негативними тенденціями в розвитку земної цивілізації, свідчить про об'єктивну необхідність екологізації суспільного життя.

Трансформації зміни політичного, економічного і соціального характеру, що відбулися в нашій країні, істотно змінили цілі, завдання та умови стратегічного планування регіонального розвитку. Проте сучасне стратегічне планування, яке здійснюється вже в ринкових умовах, успадкувало низку проблем, які притаманні періоду планової економіки. До таких належить і питання «екологізації» стратегічного планування, якій як раніше, так і тепер не приділяється належної уваги.

Це питання полягає в тому, що завдання раціоналізації природокористування, збереження природної різноманітності й управління екологічною обстановкою майже не розглядаються в документах стратегічного планування, що надалі істотно ускладнює оптимальне вирішення цих задач у взаємозв'язку із завданнями соціально-економічного напрямку на етапі регіонального планування.

Відомо, що стратегічне планування визначається як визнаний світовою практикою елемент системи управління, який дає змогу створювати умови та використовувати наявний потенціал територіальної соціально-економічної системи для її перспективного збалансованого розвитку [2, с. 51]. Крім того, як зазначає Н. Сментина, стратегічне планування допомагає приймати поточні рішення на базі аналізу досягнутих результатів з урахуванням пріоритетів та стратегічних цілей збалансованого розвитку та визнає екологічні

проблеми у складі пріоритетних для збалансованого розвитку територіальної соціально-економічної системи, а також сприяє більш чіткому визначенню завдань, що стоять перед територіальною громадою [3, с. 46; 4, с. 36].

Варто зазначити, що регіони з їх інституційними, техніко-технологічними, культурно-освітніми, комунальними та іншими засобами життєдіяльності разом з осередками управління мають перелік індивідуальних рис у плануванні, зокрема: існування в представницькому органі управління розширеного діапазону інтересів, які вимагають використання методів і системних технологій для визначення переваг діяльності регіонального управління; наявність особливих рис у взаємодії органу регіонального управління в середовищі його діяльності. О. Панухник наголошує, що стратегічне планування регіону – це спосіб побудови діяльності для досягнення впровадження поставленої цілі. На теперішньому етапі стратегічне планування повинно стати незалежною технологічною компонентою формування орієнтиру загальної процедури розвитку регіональних соціально-економічних систем [5].

Досліджуючи тему стратегічного планування розвитку регіонів, не можна оминати таке важливе питання, як використання ресурсів. У такому контексті територіальні ресурси розглядаються не як загальні розміри території, а як співвідношення площ з різноманітним функціональним призначенням, що забезпечують не тільки всебічні потреби населення, а й екологічну рівновагу в ландшафті. Деякі варіанти використання територіальних ресурсів (наприклад, коли майже вся територія ландшафту або навіть регіону більш високого рангу розорана і має дуже високу щільність населення) може призвести до крайньої скупченості населення, погіршення екологічної обстановки та нестійкості ландшафтів, до екстремальних проявів стихійних природних процесів [6, с. 15]. У таких випадках може погіршуватися регіональна екологічна обстановка та деградувати середовище життєдіяльності населення. У зв'язку з цим завдання збереження природних комплексів, що забезпечують збереження природної різноманітності, стійкість сприятливого стану екологічної обстановки і середовища життєдіяльності населення, стає актуальною вже на рівні стратегічного планування.

Щодо екологічної обстановки Г. Карпова та В. Разумовський вважають, що перш за все необхідно відзначити різноманітність природних і техногенних факторів, взаємодія яких визначає

її формування. Зокрема, вони відзначають поширену плутанину понять «екологічна ситуація» і «екологічна обстановка», які часто вживаються як синоніми, що безумовно неправомірно. Термін «екологічна ситуація» відображає стан і динаміку середовища регіону або конкретної території в нетривалий період часу (кілька годин, добу, кілька діб), часто в зв'язку з будь-якими екологічно негативними подіями або явищами. Термін «екологічна обстановка» характеризує стан навколишнього середовища за значно тривалий будь-який звітний період (сезон, рік, п'ятиріччя). Екологічна ситуація через її мінливість є об'єктом оперативного управління, тоді як екологічну обстановку слід розглядати як об'єкт стратегічного планування. Включення прогнозованої регіональної екологічної обстановки в склад категорій стратегічного планування дасть змогу розглядати перспективи економічного розвитку регіону в рамках параметрів екологічної ємності його території [7, с. 120–122].

Реальний шлях екологізації стратегічного планування розвитку регіонів пов'язаний зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішого компонента якості життя. Значимість цього впливу зумовлена тим, що в регіонах України практично немає жодного регіону, в якому за останні десятиліття не утворилися б зони екологічної напруженості, що наближаються в низці випадків до критичної позначки.

Екологізація в механізмі державного управління розвитку регіонів визначається як необхідна умова й одночасно основний складник 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 і перехід до нового типу економіки.

Деякі вчені екологізацію розглядають як процес проникнення ідей, знань, законів екології, екологічного мислення в інші сфери науки, виробництва, в життєдіяльність суспільства, держави. Але здебільшого у наукових роботах процес екологізації, головним чином, пов'язується з виробничо-господарською діяльністю, спрямованою на оздоровлення довкілля.

Варто звернути увагу на тлумачення суті процесу екологізації В. Кравціва, який зазначає, що ключова ідея екологізації полягає в тому, щоб перетворити екологічні вироби та послуги на

вигідні для національної економіки товари. Вона здійснюється через систему організаційних заходів та інноваційних процесів, реструктуризацію сфери попиту, технологічну конверсію, раціоналізацію природокористування, трансформацію природоохоронної діяльності. Стратегічними цілями екологічної політики він вбачає екологізацію виробництва, екологізацію свідомості населення та екологізацію управління [8, с. 98, 101]

К. Машненко стверджує, що теоретико-методологічна основа дослідження поняття «екологізація» відіграє важливу роль у розвитку державного управління, склад якого містить фундаментальні та прикладні концепції екологізації, які представлені й обґрунтовані в класичних і сучасних працях вітчизняних і зарубіжних учених у галузі економічного і екологічного моделювання виробничих процесів, збереження природного середовища та його використання, що склали теоретичний базис обґрунтування концепції екологізації [9, с. 18].

Екологічна статистика могла б стати дуже важливим інструментом екологізації, якщо б застосовувалися системні підходи та використовувалися результати аналізу статистичних екологічних даних для аналізу причин та прогнозування. Але, як зазначає проф. В. Задорський, усе зводиться до «шуму форуму» навколо погіршення екологічної ситуації. Далі він акцентує увагу на тому, що основним принципом екологізації є системний підхід, який розглядає вдосконалення природно-технічних систем на всіх рівнях ієрархії – від джерел забруднення довкілля до споживачів з урахуванням взаємодії і взаємного впливу всіх складників. Аналіз такого роду дає змогу з'ясувати взаємозв'язки між способами вдосконалення технологічних процесів і проблемами – зменшення ризику, збитків природі. Основне завдання – гармонізація відносин природи і техніки, а в ідеалі – створення технічних систем з високими технічними характеристиками за збереження або навіть відтворення сприятливого екологічного фону і забезпечення необхідних екологічних якостей на кожному ієрархічному рівні [10].

Одним з інструментів сприяння екологізації, збалансованого розвитку, прогнозування та виявлення екологічних небезпек є стратегічна екологічна оцінка, що спрямована на реалізацію та охорону екологічних прав та інтересів людини шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани і програми еколога-економічного та соціального розвитку суспільства ще на стадії формулювання цілей [11]. Всебічний аналіз потенційних та/чи фактичних екологічних ризиків планованої діяльності для

довкілля дає змогу не тільки змоделювати негативні впливи на екосистеми й здоров'я людини до їх появи, а також розробити систему заходів для запобігання або пом'якшення їх наслідків.

Крім того, стратегічну екологічну оцінку визначено і як основний інструмент реалізації державної екологічної політики, що передбачає запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище та встановлення відповідності запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [12]. В Україні діяльність щодо стратегічної екологічної оцінки регулюється відповідним законом [13].

Стратегічна екологічна оцінка як інструмент встановлення відповідності впливів на стан довкілля критеріям екологічної безпеки та іншим екологічним показникам дає змогу: проводити оцінку рішень до їх прийняття на всіх рівнях; враховувати екологічні фактори та кумулятивні впливи на навколишнє середовище під час реалізації декількох проєктів у рамках одного планованого стратегічного документа; корегувати екологічні наслідки різноманітної діяльності на ранніх стадіях. Процедура стратегічної екологічної оцінки дає можливість розглянути важливі

альтернативи систематичним, відкритим для всіх зацікавлених сторін методом.

Вважаємо, що впровадження стратегічної екологічної оцінки в процес стратегічного планування розвитку регіонів сприятиме запобіганню (або зниженню) антропогенного навантаження через комплексне використання ресурсів і компромісне розв'язання проблем збереження довкілля та економічного розвитку суспільства.

**Висновки.** Отже, екологізація стратегічного планування розвитку регіонів передбачає, що інтеграція екологічних ініціатив значною мірою вплине на якість процесу стратегічного планування екологічно збалансованого розвитку регіонів України та прийняття зважених екологічно збалансованих управлінських рішень. Нині триває процес набуття досвіду щодо участі дослідників і фахівців зі стратегічної екологічної оцінки в практиці стратегічного планування розвитку регіонів. Вкрай актуальним є розроблення відповідного теоретико-методологічного та прикладного наукового інструментарію. Все це сприятиме створенню достатньої бази для ефективної інтеграції екологічних ініціатив у процес стратегічного планування.

Подальші розвитку в перспективі можуть стосуватися розроблення структурної моделі стратегічної екологічної оцінки.

#### Список літератури:

1. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку. Київ : Інтелсфера, 2002. 312 с.
2. Івашків Ю.Д. Основні етапи теоретичного розвитку механізмів державного управління стратегічним плануванням на регіональному рівні. *Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління»*. №2 (11). 2014. С. 47–51.
3. Сментина Н.В. Роль стратегічного планування у забезпеченні сталого розвитку територіальних соціально-економічних систем. *Scientific Researchers*. 2016. Вип 3. С. 43–49.
4. Сментина Н.В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.
5. Панухник О.В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 1(91). С. 152–157.
6. Исаченко А.Г. Экологическая емкость ландшафта, ее отношение к глобальной продовольственной проблеме и подходы к оценке. *Известия РГО*. 2001. Т. 133. Вып. 6. С. 1–18.
7. Карпова Г.А., Разумовский В.М. Проблемы экологизации планирования регионального развития. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2016. № 1. С. 118–123.
8. Кравців В.С., Фурдичко О.І. Регіональна екологічна політика в умовах перехідного періоду: досвід Львівської області. *Регіональна політика: методологія, методи, практика*. Львів : ІРД НАН України, 2001. С. 103–116.
9. Машненко К. Концепт «Екологічна держава» в контексті сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 21–29.
10. Задорский В. Экологизация – альтернатива экологическому алармизму. 2011. URL: //blog.liga.net/user/vzadorskiy/article/6372# (дата звернення: 16.03.2020).
11. Марушевський Г.Б. Стратегічна екологічна оцінка стратегії регіонального розвитку (на прикладі Дніпропетровської області). *Теорія та історія державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4(23). С. 51–61.
12. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2511-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2019. № 26. Ст. 215.

13. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 16.03.2020).

**Kozachenko T.P. ECOLOGIZATION OF STRATEGIC PLANNING FOR THE DEVELOPMENT OF THE REGION BASED ON STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT**

*The article explores the problem of accounting for the environmental component of strategic planning by integrating environmental initiatives into strategic decisions on the socio-economic development of regions. The relevance of the article is due to changes in the conditions of strategic planning associated with the transformational transformations of a political, economic and social nature taking place in the country in connection with the processes of decentralization; aggravation of environmental problems, which are almost not taken into account in strategic planning documents. The place and significance of greening as a necessary condition for the transition to an environmentally balanced development of the region is determined. The article presents a brief analysis of modern problems of strategic planning, a real way of greening strategic decisions in the context of regional development, associated with the prevention of negative impacts on the environment and public health. It is noted that the real way of greening the strategic planning of regional development is associated with reducing the harmful effects on public health as an essential component of quality of life. The significance of this influence is due to the formation of zones of environmental tension in the regions of Ukraine, which in some cases approach critical levels. The differences between the concepts of “environmental situation” and “environmental status”, in particular; what are the objects of operational management and strategic planning. As one of the main tools for greening strategic planning, integration of strategic environmental assessment into the process of developing strategic directions for the development of the region is proposed. The article is completed by the author’s proposals on the ecologization of strategic planning for the development of the region based on strategic environmental assessment.*

**Key words:** *strategic planning, development of the region, greening, environmental initiatives, strategic environmental assessment.*