

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.504

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/05>

**Буканов Г.М.**

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

### КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*У статті розроблено систему критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні. Відсутність більш ефективної системи управління у сфері екології і охорони навколишнього природного середовища, уповільнене проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призвело до високого рівня забруднення довкілля та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів. Визначено, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохоронної діяльності та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Державне управління у сфері екології – комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Обґрунтовано, що в контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. критеріями загальної, спеціальної та конкретної соціальної ефективності. Загальнодержавним явищем, що має місце практично у всіх регіонах України, є питання екологічної безпеки, що наразі є вирішальним із позиції національної безпеки. Визначено рівневу систему критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики: критерії вищого рівня ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях; критерії середнього рівня відображають реалізацію цілей і завдань регіональної екологічної політики на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого і менеджмент-орієнтованих підходів; критерії третього, конкретного рівня відображають результативність діяльності регіональних органів управління у сфері охорони навколишнього середовища.*

**Ключові слова:** державна екологічна політика, регіональна екологічна політика, державне управління, програмно-цільовий підхід, кластерний підхід, проектно-орієнтований підхід, менеджмент-орієнтований підхід.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах актуалізації проблем управління сталим розвитком вимагає розроблення ефективної системи регулювання у сфері формування і реалізації екологічної політики на регіональному рівні, де провідну роль відіграють державні, регіональні і місцеві органи управління. Управління екологічним розвитком регіону реалізується через формування і впровадження як стратегії державної (національ-

ної) політики, так і регіональної екологічної політики. Тому актуальною проблемою є визначення критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Результати сучасних досліджень формування і реалізації регіональної екологічної політики в Україні представлені у працях таких вітчизня-

них науковців, як: М. Андрієнко, А. Антонова, О. Дзюбенко, І. Заблудська, О. Коленов, В. Кравців, А. Куляк, О. Малеки, А. Надежденко, С. Носкова, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако, Г. Шумська та 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. Тарасівська, М. Шершун, А. Чемерис. Однак у науковій літературі недостатньо розроблені критерії оцінювання ефективності державного управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики.

**Метою статті** є розроблення системи критеріїв ефективності державного управління у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати про відсутність єдиного підходу щодо трактування державної екологічної політики. Державна екологічна політика, як зазначають Л. Сергієнко, О. Дзюбенко і С. Ожго, є «комплексом законодавчо визначених цілей і завдань, засобів та інструментів, заходів та дій органів державної влади на всіх рівнях у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що спрямовані на збереження і відтворення, а також охорону навколишнього природного середовища, максимальне ефективне використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення раціонального, екологічно безпечного господарювання та високоєфективного збалансованого природокористування шляхом запровадження інноваційних та екологічних технологій, створення сприятливих умов для забезпечення екологічної безпеки держави та безпечного життя її громадян» [10, с. 193]. Х. Марич вказує на те, що «стратегія екологічної політики має визначати не лише пріоритетні цілі та напрями, але і відповідні заходи та засоби для їх реалізації з урахуванням реального стану довкілля та тенденцій до змін у ньому, потреб соціального та економічного розвитку країни на основі фундаментальних доктринальних положень» [7, с. 190].

У контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. Як зазначають М. Андрієнко і В. Шако, «регіональна екологічна політика держави є органічною складовою частиною національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем значною мірою залежить соці-

ально-економічна стабільність в Україні. В умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональне використання природних ресурсів та безпека життєдіяльності люди. Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми» [1, с. 51].

Основними підходами до формування політики екологічного розвитку регіонів та регіональної екологічної політики є кластерний, програмно-цільовий, проектно-орієнтований і менеджмент-орієнтований підхід у практиці державного і 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 і екологічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами. Основним елементом програмно-цільового підходу виступають цільові комплексні програми, що виражаються у вигляді певного документу розвитку, в якому відображені мета, завдання і комплекс заходів на вирішення суспільно значимих проблем і пов'язаних ресурсами, виконавцями і термінами виконання [3, с. 540].

Як зазначає А. Пакуліна, використання програмно-цільового підходу дозволяє здійснювати комплексне вирішення проблем охорони навколишнього середовища на території того чи іншого регіону України, включаючи: «1) ув'язку цілей і завдань екологічної програми із цілями і завданнями інших довгострокових цільових програм регіону; 2) облік масштабності, складності і розмаїття проблем екологічного розвитку регіону, вирішення яких передбачає консолідацію зусиль і джерел фінансування на розробленні та здійсненні комплексу взаємопов'язаних із конкретних завдань, ресурсів і виконавців програмних заходів законодавчого, технічного, науково-дослідного, дослідно-конструкторського, виробничого, соціально-економічного, організаційно-господарського та іншого характеру з досягнення поставлених цілей; 3) поєднання адміністративно-контрольних інструментів управління і ринкових принципів господарювання, забезпечуючи тим самим координацію різних сторін природоохо-

ронної діяльності самостійно господарюючих суб'єктів; 4) послідовну інтеграцію екологічних цілей у процес соціально-економічного розвитку регіону України в цілях забезпечення його сталого розвитку; 5) погодження постановки і 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» [9, 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.

Підхід до формування моделі екологічної політики регіонів, заснований на створенні екологічних кластерів, ще не набув широкого поширення в Україні, але слід відзначити, що його сутність полягає насамперед в об'єднанні і інтеграції зусиль державних органів влади, економічних суб'єктів, наукових центрів і громадськості у досягненні цілей сталого розвитку регіону. 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» [2, с. 49].

Створенню і розвитку регіональних кластерів сприятиме інституціоналізація на рівні державного і публічного управління у регіоні, що виявляється у сформованості системи інституціональних ознак соціально-еколого-економічного кластеру. Так, В. Томарева-Патлахова зазначає, що інституціональна компонента моделі регіонального кластера стає складовою частиною системи сталого розвитку, яка має передбачати вдосконалення нормативно-правового регулювання та організаційно-економічного забезпечення оптимізації соціальної, економічної та екологічної складових частин регіону на рівні застосування програмно-цільового методу реформування економіки регіону [11, с. 77].

Проектно-орієнтований підхід у формуванні і реалізації політики екологічного розвитку передбачає застосування інструментів проектного менеджменту, бенчмаркінгу у сфері охорони довкілля і екологічного маркетингу в контексті сталого (збалансованого) розвитку територій. Актуальним сьогодні є застосування технологій проектного менеджменту в процесі реалізації стратегічної програми екологічного розвитку

регіону і кластерів зокрема. Т. Козаченко інтерпретує проектне управління як «сферу діяльності, у процесі якої визначаються і досягаються цілі проекту при балансуванні між обсягом робіт, ресурсами, якістю та ризиками» [6, с. 52]. Управління проектами в публічній сфері – це процес інституціоналізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність із метою розв'язання публічної проблеми [14, с. 12]. Таким чином, управління проектами або проектний менеджмент у сфері екологічного розвитку регіону можна визначити як процес інституціоналізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у сферу формування і реалізації регіональної екологічної політики з метою досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону і 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 і організацій (установ, підприємств, об'єднань тощо), які володіють ресурсами (матеріально-фінансовими, технічними, науково-інтелектуальними, людськими) для виявлення і вирішення екологічних проблем регіону; 3) координації і інтеграції зусиль і ресурсів усіх секторів суспільства (державного, приватно-комерційного, громадського) для досягнення цілей сталого (збалансованого) розвитку регіону.

У контексті менеджмент-орієнтованого підходу до формування і реалізації політики екологічного розвитку регіону значного поширення набула теорія і практика екологічного менеджменту. Основою екологічного менеджменту як еколого-центристської системи управління є екологічні стандарти: міжнародного (ISO 14000) і національного, державного рівня (Державні стандарти та технічні умови (ДСТУ) [15, с. 2].

На основі зазначених концептуальних підходів відбувається не тільки формування моделі політики екологічного розвитку регіонів і її реалізацію, але й оцінка ефективності і результативності органів регіонального управління у сфері охорони навколишнього середовища. Спираючись на комплексний підхід, запропонований М. Туленковим [12], найбільш доцільно оцінювати ефективність державного управління

у сфері реалізації регіональної екологічної політики на різних ієрархічних рівнях системи соціального управління суспільства за критеріями загальної, спеціальної та конкретної соціальної ефективності. Критерії вищого рівня ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях, зокрема у Стратегії сталого розвитку України до 2030 року і Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5].

Критерії загальної соціальної ефективності представлені в таких напрямках як: 1) показники та індикатори сталого (збалансованого) розвитку регіону, сутнісно-змістовна характеристика яких подана у другому розділі даного дисертаційного дослідження. Наприклад, Індекс екологічної стійкості визначається в доповіді, підготовленій групою вчених з Єльського і Колумбійського університетів для Всесвітнього економічного форуму в Давосі. Екологічна стійкість трактується як частина поняття «сталий розвиток». Доводиться можливість сконструювати простий індекс, що відображає просування різних країн світу в напрямку екологічної стійкості. Екологічна стійкість визначається за 5 великими розділами: характеристика стану навколишнього середовища: повітря, води, ґрунту і екосистем; рівень забруднення і впливу на навколишнє середовище; втрати суспільства від забруднення навколишнього середовища у формі втрат продукції, захворювань тощо; соціальні та інституційні можливості вирішувати екологічні проблеми; можливість вирішувати глобальні екологічні проблеми шляхом консолідації зусиль для збереження природи [4, с. 221]; 2) показники стану навколишнього природного середовища регіону, які відображають в статистичних матеріалах Державної служби статистики України.

Критерії спеціальної соціальної ефективності відображаються в показниках, що визначають результативність застосування концептуальних підходів в управлінні сферою екологічного розвитку регіону:

- ефективність кластерного підходу в управлінні екологічним розвитком регіону полягає у створенні і інституціоналізації екологічних кластерів у територіальних межах регіону, формуванні структури менеджменту екологічних кластерів і кластерної екологічної політики;

- ефективність реалізації політики екологічного розвитку регіону на основі програмно-цільового

підходу передбачає розробку, впровадження і реалізацію комплексних цільових програм у сфері охорони навколишнього середовища;

- проектно-орієнтований підхід пов'язаний із ефективністю застосування таких інструментів і технологій, як проектний менеджмент, екологічний маркетинг і маркетинг територій, бенчмаркінг. Показники ефективності відтворюють наслідки реалізації екологічного проекту для стану навколишнього природного середовища, що може виражатися в екологічній ємності території, збільшенні біорозмаїття, підвищенні асиміляційного потенціалу території. Оцінка екологічної й соціальної ефективності реалізації проектів екологічного розвитку регіону повинна передувати оцінці економічної ефективності, оскільки економічний ефект від реалізації регіональних програм порівнюється соціальними й екологічними вигодами і втратами. Для цього використовуються спеціальні методи: оцінка витрат і вигід (*cost-benefit analysis*) і зіставлення витрат з ефектами (*cost-effectiveness analysis*), що особливо добре зарекомендували себе при вирішенні екологічних проблем;

- ефективність менеджмент-орієнтованого підходу в управлінні екологічним розвитком регіону полягає у впровадженні і поширенні системи екологічного менеджменту на всіх рівнях управління – регіональному, місцевому і локальному і інструментів його функціонування: екологічного аудиту, екологічного моніторингу, оцінки впливу на довкілля, екологічної сертифікації, екологічного маркування.

Критерії конкретної соціальної ефективності представлені як оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, що відображено в моделях оцінювання ефективності організаційної взаємодії впорядкованості суб'єктів управління. Серед таких моделей можна виділити такі, як: 1) тривимірна модель оцінювання продуктивності організаційної взаємодії в системі менеджменту будь-якого соціального утворення (Е. Мосенг, П. Бредан) [13, с. 66]; 2) Європейська асоціація результативності менеджменту (*ENAPS*) використовує технологію оцінювання ефективності організаційної взаємодії в системі менеджменту підприємств, яка ґрунтується на використанні трьох рівнів оціночних індикаторів (критеріїв): на рівні соціально-економічної системи (тобто підприємства) у цілому; на рівні окремих організаційно-виробничих процесів і на рівні виконання окремих організаційно-управлінських і вироб-

ничих функцій [12, с. 386]; 3) технологія оцінювання ефективності організаційно-управлінської діяльності керуючих суб'єктів, яка отримала назву BPM (*Business-PerformanceManagement*) [8, с. 152–156].

**Висновки.** Визначено, що інтерпретаційні схеми критеріїв ефективності управління дозволяє екстраполювати їх на сферу державного управління в реалізації регіональної екологічної політики: 1) загальні критерії соціальної ефективності управління пов'язані з показниками рівня екологічної безпеки в регіоні і реалізацією цілей сталого (збалансованого) розвитку, які закріплені у відповідних законах, постановах і стратегіях, зокрема у Стратегії сталого розвитку України до 2030 року і Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період

до 2030 року»; 2) критерії спеціальної соціальної ефективності відображають реалізацію цілей і завдань регіональної екологічної політики на основі кластерного, програмно-цільового, проектно-орієнтованого і менеджмент-орієнтованих підходів; 3) критерії конкретної соціальної ефективності представлені як оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління у сфері реалізації регіональної екологічної політики, що відображено в моделях оцінювання ефективності організаційної взаємодії впорядкованості суб'єктів управління.

Перспективним напрямком подальших досліджень є визначення критеріїв ефективності механізмів державного управління у сфері екологічної політики з урахуванням специфіки регіонального розвитку України.

#### Список літератури:

1. Андриєнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
2. Дегтярьова І.Б. Екологічно орієнтовані кластери як форма ефективного розвитку еколого-економічних систем. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 1. С. 47–52.
3. 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.
4. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
5. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk>.
6. Козаченко Т.П. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2018. № 2(62). С. 50–55.
7. Марич Х. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. Екологічне право. 2019. № 11. С. 187–191.
8. Олексик О.І. Економіка результативності діяльності підприємства : монографія. Київ : КНЕУ, 2008. 362 с.
9. Пакуліна А.А., Беліченко А.О., Пакуліна Г.С. Регіональні програми як засіб ув'язки економічних, соціальних та екологічних цілей розвитку території. *Економіка та управління національним господарством. Інфраструктура ринку*. 2019. Вип. 34. С. 58–64.
10. Сергієнко Л.В., Дзюбенко О.М., Ожго С.В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3(89). С. 191–200.
11. 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.
12. Туленков М.В. Організаційна взаємодія в соціальному управлінні : дис. ... д-ра соціолог. наук : 24.00.04 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 467 с.
13. Туленков М.В. Оцінювання ефективності організаційної взаємодії в соціальному управлінні. Київ : ІПК ДСЗУ, 2008. 118 с.
14. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
15. Environmental management systems – Requirements with guidance for use: ISO 14001:2004. [Second edition 2004-11-15]. Geneva, 2004. 23 p. (International Standard).

**Bukanov G.M. CRITERIA FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL**

*The article develops a system of criteria for the effectiveness of public administration in the implementation of environmental policy at the regional level. Lack of a more effective management system in the field of ecology and environmental protection, slow implementation of structural reforms and modernization of technological processes in the context of growing national economy has led to high levels of environmental pollution and leads to the support of old, inefficient approaches to the use of energy and natural resources. It is determined that the state ecological policy is a set of means and measures directed by the society and the state on protection and improvement of environment, effective combination of nature use and nature protection activity and maintenance of normal vital activity of citizens. Public administration in the field of ecology is a set of tools and measures aimed at society and the state to protect and rehabilitate the environment, effective combination of nature management and nature protection and ensuring the normal life of citizens. It is substantiated that in the context of decentralization of public administration the role of local self-government in the management of the environmental sphere and, consequently, the formation of regional environmental policy is growing. criteria of general, special and specific social efficiency. A nationwide phenomenon that occurs in almost all regions of Ukraine is the issue of environmental security, which is currently crucial from the standpoint of national security. The level system of criteria of efficiency of public administration in the field of realization of regional ecological policy is defined: criteria of the highest level management efficiency is related to indicators of the level of environmental safety in the region and the implementation of sustainable (balanced) development goals, which are enshrined in the relevant laws, regulations and strategies; mid-level criteria reflect the implementation of the goals and objectives of regional environmental policy on the basis of cluster, program-target, project-oriented and management-oriented approaches; criteria of the third, specific level reflect the effectiveness of regional governments in the field of environmental protection.*

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