

Н. В. Дацій,

д. держ. упр., професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет
ORCID ID: 0000-0003-0640-6426

Т. В. Алябєва,

магістр спеціальності "Публічне управління та адміністрування" кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет
ORCID ID: 0000-0001-9514-9913

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.8.19

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІЇ

N. Datsii,

Doctor of Sciences in Public Administration, professor, professor of the department of economic theory, intellectual property and public administration, Zhytomyr National Agroecological University

T. Aliabieva,

Master of specialty "Public management and administration" of the department of economic theory, intellectual property and public administration, Zhytomyr National Agroecological University

FACTORS OF INFLUENCE ON PUBLIC GOVERNANCE OF THE ENVIRONMENTAL SYSTEM DEVELOPMENT OF THE TERRITORY

Визначено, що територіальні виробничі системи згодом повинні стати виробничо-природними (безвідходними). Мова йде про таку організацію всієї території, в якій відходи одного виробництва служать сировиною для іншого. Такі системи повинні формуватися в межах виробничих центрів, промислових агломерацій та великих економічних районів. Такі територіальні виробничі системи, на наш погляд, будуть вирішувати економічні та екологічні проблеми, диверсифікувати галузеву структуру промисловості. Економіка території, таким чином, буде більш стійкою до коливань ринкової кон'юнктури.

Доведено, що розвиток територіальних інфраструктурних систем посилює сталість економіки території та, що особливо важливо в сучасних умовах, підвищує її інвестиційну привабливість. Приплив інвестицій, в свою чергу, дозволяє вдало вирішувати територіальні проблеми екологічного розвитку.

Проаналізовано, що під територіальною екологічною системою, ми розуміємо, об'єкт управління на локальній території з поєднанням організаційних стійких виробничих, соціальних, політико-адміністративних, ресурсних, культурно-етнічних, інноваційних, екологічних, біологічних зв'язків, на які впливає керуюча система для досягнення заданих цілей розвитку всієї системи в цілому.

Визначено, що для виявлення оптимального варіанту природоохоронних заходів на певній території необхідно дотримуватися такого алгоритму дій: аналіз території та соціально-демографічних умов; аналіз впливу господарської діяльності на навколишнє середовище; аналіз динаміки зміни стану навколишнього середовища території; аналіз природоохоронних заходів, що реалізуються нині; оцінка екологічної ефективності розроблених природоохоронних заходів; вибір та обґрунтування оптимального варіанту природоохоронних заходів з подальшою їх реалізацією.

It has been proved that the territory is essentially an integral entity with a certain unity of natural, economic and social components and is therefore directly interested in the balanced development and use of all these components. Reliance on territories that are natural proponents of the integral approach and are interested in balanced development of the whole system of "nature-population-economy" will help to overcome the insufficient current economic conditions for a narrow economic approach to the formulation and solution of development problems, to determine their priority, to assess the effectiveness of different economic and social events.

It has been determined that territorial production systems should subsequently become productive-natural (non-waste). We are talking about such an organization of the entire theory, in which the waste of one production serve as raw material for another. At the same time, such systems should be formed within production centers, industrial agglomerations and large economic regions. Such territorial production systems, in our opinion, will solve economic and environmental problems, diversify the sectoral structure of industry. The territory's economy, thus, will be more resistant to fluctuations in market conditions.

It has been proved that the development of territorial infrastructure systems enhances the sustainability of the territory's economy and, which is especially important in modern conditions, increases its investment attractiveness. The inflow of investments, in turn, allows us to successfully solve the territorial problems of environmental development.

It has been analyzed that under the territorial ecological system, we understand, the object of management in the local area with a combination of organizational sustainable production, social, political and administrative, resource, cultural-ethnic, innovative, environmental, biological relationships, which is influenced by the control system to achieve the goals set for the whole system as a whole.

It has been determined that in order to identify the optimal variant of environmental measures in a certain territory, it is necessary to adhere to the following algorithm of action: analysis of territory and socio-demographic conditions; analysis of the impact of economic activity on the environment; analysis of the dynamics of changes in the state of the environment territory; analysis of environmental protection measures currently being implemented; assessment of ecological efficiency of developed environmental protection measures; selection and justification of an optimal variant of environmental protection measures with their further realization.

Ключові слова: екологічна система, природні ресурси, публічне управління, сталий розвиток, територія, чинники.

Key words: ecological system, natural resources, public administration, sustainable development, territory, factors.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нині Україна не може перебувати осторонь світових економічних подій і вона буде залучена в ці процеси. Завдяки цьому іншим країнам, яких залучають у цей процес, стає необхідним переглянути стратегічні цілі та напрями екологічної структуризації не тільки на рівні держав, але і в масштабах окремих територій. Перехід від глобальної економіки до постіндустріального суспільства вимагає іншої моделі просторової організації економічної діяльності та пошуку м'якого входу в процес глобалізації. Пошук таких шляхів особливо актуальний для таких країн, як Україна, яка знаходиться ще на індустріальному етапі, але в свою чергу має велику територію, що в принципі унеможливує єдину стратегію входження в глобалізований світ. Тому необхідно мати диверсифіковану територіальну стратегію входження в сучасні світові процеси з чітким виділенням умов та чинників. У цих умовах дуже важливим стає виділення пріоритетних (стратегічних) територій з різних параметрів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми деградації природного середовища, що підраивають екологічні основи суспільного відтворення, розглядали у своїх працях: Дж. Гелбрейт, С. Гроф, Г. Дейлі, У. Каттон, Б. Коммонер, Д. Медоуз, У. Ростоу, Е. Тоффлер, Т. Шарден. Великий внесок у теорію взаємодії суспільства і природи належить В. Вернадському, Д. Гвішиані, Н. Моїсєєву, П. Олдаку, М. Реймерсу.

Основні положення стосовно різних складових механізмів системи публічного управління розроблялися в працях В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Л. Васільєвої, І. Грицяк, І. Лисова, Т. Мотренка, Н. Нижник. Питання природокористування у своїх роботах досліджували В. Кривов, О. Лазор. Проблеми публічного управління екологічною сферою досліджували П. Гаман, О. Дацій, Т. Іванова, О. Савченко, В. Юрченко.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення впливу на публічне управління розвитком екологічної системи території через сукупність чинників зовнішнього і внутрішнього середовища.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Екологічний розвиток, експлуатування природних ресурсів та охорона навколишнього середовища у всіх випадках співвідносяться з певною територією. Методологічна і практична важливість територіального аспекту стратегії розвитку екологічної системи характе-

ризується тим, що такий розвиток в цілому можливий лише при гармонійному розвитку території і дотриманні необхідних взаємно збалансованих міжрегіональних відносин [1, с. 100—110].

На жаль, екологічна стратегія нашої країни останнього десятиліття практично проповідує антиекологічний антропоцентризм, якому цілі екологічного розвитку дуже далекі.

Територіальна екологічна система, на нашу думку, визначається двома основними складовими: екологічної (природної) та економічної (матеріальної). Таким чином охарактеризуємо кожну з цих базисних складових.

Екологічна (природна) складова територіальної екологічної системи міцно пов'язана з поняттями "екосистема", "біогеоценоз".

На нашу думку, екосистема як головний елемент біосфери — це взаємопов'язана єдина функціональна сукупність живих організмів та середовища їх проживання, або збалансоване співтовариство суцільних організмів і природного неживого середовища. У цьому визначенні ми підкреслили наявність взаємовідношень, взаємозалежність, причинно-наслідкових взаємозв'язків між біологічним союзом і абіотичним середовищем, поєднання їх у ефективне ціле. Вчені вважають, що екосистема — це сукупність усіх популяцій різних видів, які існують на спільному просторі, разом з навколишнім неживим середовищем [3, с. 64].

У свою чергу, в якості структурної одиниці біосфери запропоновано біогеоценоз: "...Біогеоценозом ми називаємо всяку конкретну ділянку земної поверхні, на якій зберігається певна система взаємодій всіх компонентів живої та мертвої природи, тобто, іншими словами, зберігається однорідна система отримання і перетворення речовини та енергії, та обміну ними з сусідніми біогеоценозами й іншими явищами природи" [6].

Поняття "біогеоценоз" та "екосистема", з одного боку, однозначні поняття, а з іншого боку, не завжди синхронізуються з обсягом. Екосистема — це більш широке поняття, вона не пов'язана з обмеженою ділянкою земної поверхні. Екосистема застосовується до усіх стабільних систем живих та неживих компонентів, де відбувається зовнішній і внутрішній кругообіг енергії та речовин. Екосистема може включати і декілька біогеоценозів (біогеоценози округу, провінції, зони, ґрунтово-кліматичної сфери, поясу, материка, океану і біосфери в цілому). Отже, не будь-яку екосистему можна вважати біогеоценозом, у той час коли кожний біогеоценоз це екологічна система.

На наш погляд, економічна складова територіальної екологічної системи, в свою чергу, тісно пов'язана з поняттям

тями виробництво, розподіл, обмін та використання економічних благ і послуг. Вона відповідає за забезпечення економічного зростання, збільшення валового регіонального продукту і реальних доходів на душу населення. У центрі економічної складової знаходяться виробничі процеси всередині галузей та між галузями території. Галузі на певній території, як відомо, складають структуру її економіки. Тому економічна складова територіальної екологічної системи, на нашу думку, представляє собою сукупність процесів виробництва, розподілу, обміну і споживання економічних благ та послуг, забезпечує розвиток територіальної еколого-економічної системи в цілому.

Порівнюючи властивості екологічної (природної) і економічної (матеріальної) складових територіальної екологічної системи, зроблено висновок:

— природа може функціонувати і без взаємодії з господарством (на неосвоєних територіях), господарство ж — тільки у взаємозв'язку з природою;

— зв'язки в природі характеризуються об'єктивністю, закономірністю і ймовірністю, в господарстві вони визначаються рішеннями компетентних суб'єктів з урахуванням об'єктивних законів" [8, с. 19].

У результаті, на нашу думку, економічна складова територіальної екологічної системи охоплює не тільки процеси виробництва, розподілу, обміну і споживання економічних благ і послуг, але і всю систему впливів на природне середовище.

Територіальна локалізація зумовлює виробничий потенціал, інноваційний та інвестиційний клімат, можливості як внутрішньо-регіонального економічного відтворення, так і просування регіонального продукту на інші ринки. Найбільш стійкою є така модель розвитку території, яка дає можливість забезпечувати і підтримувати необхідний рівень екологічної ефективності регіональної економічної системи в середній і довгостроковій перспективі [5, с. 175].

Екологічний аспект сталого розвитку території передбачає раціональне використання природних ресурсів на принципах їх економії, забезпечення відтворення, в тому числі для майбутніх поколінь людей. Такий підхід для визначення природно-екологічного аспекту сталого розвитку, на нашу думку, передбачає скорочення використання природних ресурсів, пошук їх заміників і впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Взаємодія груп економічних, політичних, суспільних та соціальних аспектів розвитку територіальних екологічних систем передбачає цілісний і рівноважний стан території у відповідності з заданими критеріями як: збалансованість матеріальних, трудових і фінансових показників, виконання зобов'язань перед державою, населенням і господарюючими суб'єктами, здатність здійснювати розширене відтворення і тривалу життєдіяльність з урахуванням динаміки зовнішнього середовища [4, с. 47]. Цей підхід до взаємодії зазначених чинників екологічного розвитку носить системний характер і дозволяє територіальній екологічній системі адаптуватися до змінюваних зовнішніх і внутрішніх умов.

Як було зазначено раніше, під територіальною екологічною системою, ми розуміємо, об'єкт управління на локальній території з поєднанням організаційних стійких виробничих, соціальних, політико-адміністративних, ресурсних, культурно-етнічних, інноваційних, екологічних, біологічних зв'язків, на які впливає керуюча система для досягнення заданих цілей розвитку всієї системи в цілому.

Таким чином, механізм сталого розвитку територіальних екологічних систем, виступає як вплив керуючої системи на об'єкт управління, і, на нашу думку, повинен забезпечувати вирішення таких завдань:

— стабільний розвиток територіальної системи і досягнення необхідних темпів розвитку економіки території на перспективу через синтез, рівновагу і взаємоузгодженість між соціальною, економічною сферами і навколишнім середовищем;

— збереження здатності навколишнього середовища задовольняти потреби населення території при ефективній експлуатації природних ресурсів, пошуку їх заміників, розвитку і впровадження ресурсозберігаючих технологій, поліпшення якості територіального управління, збільшення розміру інвестицій, спрямованих на збереження навколишнього середовища і природних ресурсів, виховання нового типу особистості — "екологічно орієнтованого" через систему територіальних освітніх установ.

Хвесик М.А. зазначає, що необхідно розглядати розвиток території у взаємодії декількох груп чинників екологічного, суспільно-політичного, економічного і соціального характеру. Такий підхід до взаємодії чинників розвитку носить системний характер і орієнтований на підвищення здатності протистояти впливу зовнішнього та внутрішнього середовища, зберігати рівновагу і поступально розвиватися [7].

Гаман П.І. виділяє такі чинники, що впливають на територіальний екологічний розвиток: вичерпні ресурси, відновлювальні екологічні ресурси, екологічні активи, галузі спеціалізації, суспільно-політичні, людський капітал, соціальний капітал, фізичний капітал, загальні знання, конкуренція. На думку автора, ці чинники вказують на те, що територіальний розвиток не вимірюється одновимірно [2, с. 276].

У систему зовнішніх чинників, на наш погляд, включаються ті чинники, які мають суттєвий вплив зовнішнього середовища на функціонування території в цілому: суспільно-соціальні, політико-адміністративні, політико-правові, технологічні, інноваційні, господарські, екологічні. У свою чергу, система внутрішніх чинників складається з культурно-етнічних, виробничо-ресурсних, природно-ресурсних, інституційних, організаційно — управлінських чинників.

На нашу думку, система внутрішніх чинників розвитку екологічних систем території може бути розділена на дві підсистеми: ресурсну (визначення потенціалу території) і організаційну (визначення ступеня та характеру впливу публічного управління на процес розвитку екологічної системи території).

Таким чином, взаємодія і взаємовплив чинників впливу на публічне управління визначає стан і рівень розвитку територіальної екологічної системи.

Під час аналізу системи чинників впливу на публічне управління розвитком екологічної системи території необхідно звернути увагу на те, що чинники можуть як позитивно, так і негативно впливати на територіальну екологічну систему, на показники територіального розвитку. Особливість прояву негативних чинників на розвиток територіальних екологічних систем, на наш погляд, полягає в такому. По-перше, негативні чинники вражають значну частину підсистем, елементів та зв'язків екологічної системи території, порушуючи її структуру. По-друге, порушення екологічного стану території прямо пропорційно погіршенню структури господарського потенціалу території через відволікання ресурсної бази території на подолання зазначених чинників. По-третє, як наслідок, відбувається зниження темпів зростання більшості показників екологічного розвитку.

Крім того, проблемою забезпечення розвитку екологічної системи території, на нашу думку, є множинність суб'єктів публічного управління, дії яких безпосередньо впливають на розвиток території. Водночас кожен суб'єкт публічного управління (органи державної влади, муніципальні асоціації (спілки), громадські організації і т. д.) приймає самостійні управлінські рішення. Як відомо, стратегія сталого розвитку не може нав'язати всім суб'єктам публічного управління єдину лінію поведінки. Але, на наш погляд, вона може надати необхідну допомогу в узгодженні поглядів цих суб'єктів щодо проблеми розвитку екологічної системи території.

Таким чином, для забезпечення розвитку екологічної системи території необхідно вирішити єдине інтегроване завдання, яке складається з комплексу різних завдань (соціальних, екологічних, економічних, організаційних та інших завдань).

Виділяють ряд стратегічних напрямів розвитку щодо проблеми забезпечення розвитку екологічної системи території [8, с. 86]. Це інерційний, еволюційний, мобілізаційний напрям.

Інерційний напрям характеризує історично сформований розвиток екологічної системи території.

Мобілізаційний напрямок передбачає повну концентрацію ресурсів для розвитку екологічної системи території.

На нашу думку, для забезпечення розвитку екологічної системи території необхідно поєднати всі ці напрями.

Особливе значення для забезпечення розвитку екологічної системи території, на наш погляд, має оцінка екологічної ситуації та ступінь використання господарської ємкості території, яка визначає розміри допустимого навантаження на природне середовище. Узагальнена оцінка антропогенного впливу на навколишнє середовище, що враховує масштаби забруднення території і стан природних об'єктів, може служити вихідною базою для обґрунтування пріоритетів у здійсненні природоохоронної діяльності, у разі розробки прогнозів щодо екологічного розвитку територій, цільових програм та інвестиційних проектів.

Для забезпечення розвитку екологічної системи території, для поліпшення навколишнього природного середовища, для зниження негативного впливу забруднюючих чинників на природу та здоров'я населення території необхідно, на нашу думку, наступні перетворення в територіальній екологічній системі:

- удосконалення територіальної системи екологічного моніторингу, розширення інформаційного забезпечення та інформаційної бази;
- вдосконалення системи екологічного виховання та освіти (виховання нового типу особистості — "екологічно орієнтованого" через систему територіальних освітніх установ);
- розвиток нормативно-правової бази;
- зростання впливу суспільства у вирішенні проблем екологічного розвитку;
- екологічно орієнтована структурна перебудова економіки території;
- забезпечення сприятливого інвестиційного клімату для розвитку територіальних виробничо-природних систем;
- чітке визначення прав власності на природні ресурси.

ВИСНОВКИ

Таким чином, ці перетворення, на наш погляд, будуть сприяти прийняттю певних політичних і економічних рішень органами публічного управління, з допомогою яких можна буде успішно вирішувати територіальні проблеми екологічного розвитку.

Як відомо, природоохоронні заходи, що реалізуються на території, знижують негативний вплив на навколишнє середовище та здоров'я населення. Таким чином, для забезпечення розвитку екологічної системи території актуальним буде розроблення оптимального варіанту природоохоронних заходів, які максимально знижують негативний вплив господарської діяльності на навколишнє середовище, з подальшою їх реалізацією.

На нашу думку, для виявлення оптимального варіанту територіальних природоохоронних заходів необхідно дотримуватися наступного алгоритму дій: аналіз території та соціально-демографічних умов; аналіз впливу господарської діяльності на навколишнє середовище території; аналіз динаміки зміни стану навколишнього середовища території; аналіз природоохоронних заходів, що реалізуються на даний час; оцінка екологічної ефективності розроблених природоохоронних

заходів; вибір та обґрунтування оптимального варіанту природоохоронних заходів з подальшою їх реалізацією.

Таким чином, розвиток екологічної системи території забезпечується відтворенням природних ресурсів, збільшенням екологічного потенціалу території, наявністю раціональних методів регулювання екологічної системи території.

Література:

1. Галушкіна Т.П., Грановська Л.М. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм. НАНУ, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень, Інститут рису УААН. Одеса. 2009. 372 с.
2. Гаман П.І. Державне управління системою фінансування екологічної діяльності. Вісник НАДУ при Президентові України. 2014. № 3. С. 275—279.
3. Розпутенко І.В. Позаринкові регулятори економічного розвитку в системі державного управління [Електронний ресурс]. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 4. С. 59—70.
4. Рубцов В. Інструментальне забезпечення регіональної політики. Інститути та інструменти розвитку територій на шляху до європейських принципів. Центр Ін-т Схід-Захід. 2013. С. 41—65.
5. Сабдаш В.В., Беспалов О.В. Міжнародні стандарти в сфері екології та якості: основні поняття та проблеми впровадження. Механізм регулювання економіки. 2015. № 3. С. 167—177.
6. Телиженко А.М. Економіка чистого воздуха: международное управление. Сумы: ИТД "Университетская книга". 2001. 326 с.
7. Хвесик, М. Сталий розвиток України: проблеми та перспективи. Економіст. 2018. № 4. С. 8—9.
8. Якубовський О.П., Бутирська Т.А. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: [монографія]. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2004. 196 с.

References:

1. Galushkina, T.P. and Granovska, L.M. (2009), *Ekologo-zbalansovani priorityty rozvytku terytoriy: kontseptual'ni zasady ta orhanizatsiynnyy mekhanizm* [Ecologically balanced priorities of territorial development: conceptual foundations and organizational mechanism], NANU, Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekolohichnykh doslidzhen', Instytut rysu UAAN, Odesa, Ukraine.
2. Gaman, P. (2014), "State management of the system of financing of environmental activities", *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrayiny*, vol. 3, pp. 275—279.
3. Rossupatenko, I. V. (2013), "Post-market regulators of economic development in the system of public administration", *Naukovyy visnyk Akademiyi munitsypal'noho upravlinnya. Seriya: Upravlinnya*, [Online], vol. 4, available at: <http://nbuv.gov.ua> (Accessed 10 July 2019).
4. Rubtsov, V. (2001), *Instrumental'ne zabezpechennya rehional'noyi polityky* [Instrumental support of regional policy], *Instytuty ta instrumenty rozvytku terytoriy na shlyakh do yevropeys'kykh pryntsyypiv*, Kyiv, Ukraine.
5. Sabadash, V.V. and Bespalov, O. V. (2015), "International Standards in the Field of Ecology and Quality: Key Concepts and Problems of Implementation", *Mekhanizm rehulyuvannya ekonomiky*, vol. 3, pp. 167—177.
6. Telizhenko, A.M. (2001), *Ekonomyka chystoho vozdukh: mezhdunarodnoe upravlenye* [The Economy of Clean Air: International Management], YTD "Unyversytet'skaya knyha, Sumy, Ukraine.
7. Khvesik, M. (2018), "Sustainable development of Ukraine: problems and perspectives", *Ekonomist*, vol. 4, pp. 8—9.
8. Yakubovsky, O.P. and Butyrskaya, T. A. (2004), *Derzhavna vlada i hromadyans'ke suspil'stvo: systema vzayemodiyi* [State power and civil society: the system of interaction], ORIDU NADU, Odesa, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.07.2019 р.