

---

---

# ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

---

---

УДК 502.13 : 354/354

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГООРІЄНТОВАНОГО УПРАВЛІННЯ НА БАЗОВОМУ РІВНІ, НА РІВНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ ТА ОБЛАСТІ

*Ю. Т. Алібекова, асистент кафедри управління,  
Сумський державний університет,  
вул. Римського-Корсакова, 2, 40007, м. Суми, Україна.  
E-mail: alibekova@ua.fm*

*У статті досліджено структуру органів адміністративно-територіального управління на прикладі Сумської області. Запропоновано впровадити систему екологоорієнтованого управління адміністративно-територіальною одиницею, яка потребує суттєвої трансформації організаційної структури, функцій і взаємозв'язків в діючій структурі управління. Запропоновано визначення економічної ефективності екологізації системи управління адміністративною територією.*

***Ключові слова:** еколого орієнтована структура управління, базовий рівень управління, адміністративний район, область, адміністративно-територіальна одиниця, економічна ефективність екологізації системи управління адміністративною територією.*

### ВСТУП

В умовах сучасної України особливою гостротою відзначаються екологічні проблеми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Одним із основних напрямів вирішення цих проблем є впровадження еколого-орієнтованої системи адміністративно-територіального управління.

У контексті вирішення вищенаведених проблем такі вчені як Ю. І. Бистрякова, С. М. Рибальченко, Т. Л. Чернова, Н. О. Хижнякова, присвятили свої дослідження питанням формування еколого-орієнтованої системи управління на регіональному рівні.

Так, Ю. І. Бистряковою в дослідженнях розкрито економіко-інституціональний підхід до еколого-орієнтованого розвитку регіонів та запропоновано організаційну форму управління еколого-орієнтованим розвитком регіонів на основі принципів так званого м'якого управління природою, формування екосистем, кооперативності, екологічної відповідальності, інтегрального ресурсу, розумної достатності та допустимого ризику [1]. У праці С. М. Рибальченко акцентується увага на необхідності розроблення механізму стратегій розвитку господарювання

систем у рамках регіональної еколого-орієнтованої стратегії розвитку на основі комплексного використання програмно-цільового та кластерного підходів щодо стратегічного управління [4]. Т. Л. Черновою запропоновані теоретичні та методичні положення щодо формування еколого-орієнтованої системи управління виробничим комплексом, що полягають у врахуванні взаємозалежних та взаємообумовлених зв'язків між розвитком соціальних і виробничих систем території [6]. Формуванню еколого-орієнтованої структури управління приділено увагу в дослідженнях Б. В. Яценко. Автор запропонував блок-схему формування еколого-орієнтованої структури управління на рівні підприємства, в якій визначив такі основні складові: принципи побудови структур управління, фактори, що визначають конструкцію структури управління, та вимоги до неї [8]. Н. О. Хижнякова у своїх працях досліджує сутність еколого-орієнтованих управлінських рішень та їх роль у вирішенні еколого-економічних проблем. При цьому автор визначає еколого-орієнтовані управлінські рішення як будь-які рішення щодо змін в економічній діяльності, спрямовані на поліпшення її забезпечення природними ресурсами або зменшення її негативного впливу на стан довкілля.

В свою чергу, питання формування еколого-орієнтованої системи управління на основі суттєвої трансформації організаційної структури, функцій і взаємозв'язків в існуючій структурі управління потребують подальших досліджень.

Отже, актуальність даної статті полягає в необхідності з'ясування місця і ролі органів державного управління та місцевого самоврядування в процесі формування еколого-орієнтованої структури управління.

#### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є удосконалення теоретичних та науково-методичних засад формування еколого-орієнтованої системи управління адміністративно-територіальною одиницею. У відповідності до поставленої мети в статті досліджено структуру органів адміністративно-територіального управління в Сумській області.

#### РЕЗУЛЬТАТИ

Аналіз статистичної інформації щодо використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища показав, що на сьогодні проблемна екологічна ситуація має місце на більшості територій України. Це негативно впливає на стан здоров'я населення, ефективність суспільного виробництва. І хоча спостерігається зменшення загального обсягу викидів шкідливих речовин за останні роки, воно обумовлене скороченням обсягів промислового виробництва. Як показали дослідження, темпи зниження антропогенного навантаження менші ніж темпи спаду виробництва, рис. 1.

На нашу думку, інтенсифікації темпів зниження антропогенного навантаження сприятиме еколого-орієнтована система адміністративно-територіального управління.

В свою чергу на основі аналізу літературних джерел нами були досліджені основні проблеми, що перешкоджають функціонуванню еколого-орієнтованій системі управління та визначили основні, які представлені на рис. 2.

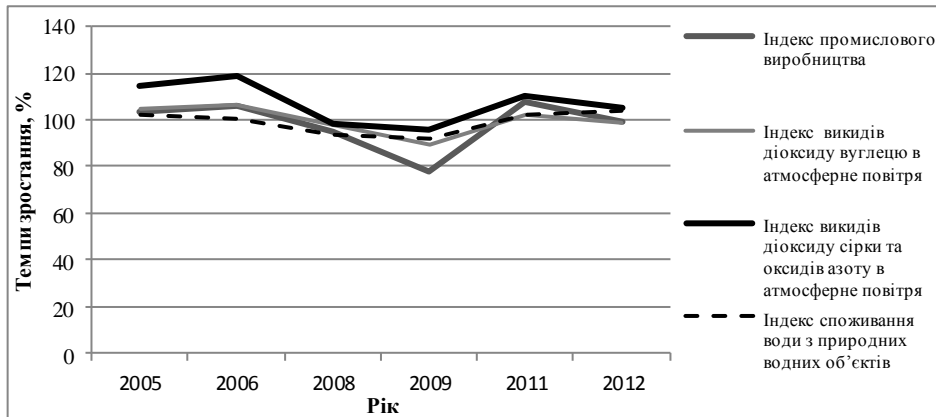


Рисунок 1 - Співвідношення темпів зростання промислового виробництва і забруднення навколишнього середовища в Україні

(Джерело: розроблено автором за даними: <http://www.ukrstat.gov.ua/>)



Рисунок 2 - Проблеми забезпечення еколого-орієнтованого управління адміністративно-територіальною одиницею

Складність забезпечення гармонійного розвитку саме адміністративно-територіальних одиниць обумовлена необхідністю вирішення широкого спектра складних проблем, серед яких виділяють: забезпечення раціонального природокористування й захисту довкілля; організацію раціонального використання природних ресурсів територіальних громад і країни загалом (зокрема земельних ресурсів); екологічно-збалансований соціально-економічний розвиток територіальних громад; екологічне виховання громадян, організацію навчального екологічно-спрямованого та просвітницького процесів.

Утім, крім окреслених вище проблем забезпечення еколого-орієнтованої системи управління, на особливу увагу також заслуговують проблеми в галузі екологічного управління, що виникають у зв'язку з функціонуванням та будовою організаційної структури управління.

Таким чином, ключовим аспектом формування еколого-орієнтованої системи управління на рівні адміністративного району та області є інтеграція екологічної функції в усі структурні елементи адміністративно-територіальної системи управління. Цим забезпечується екологізація організаційної структури управління адміністративно-територіальними одиницями.

У праці [5, с.129] організаційна структура управління регіонами визначається як особливе державно-правове явище, обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями та змістом державного управління в суспільстві регіону. Важливими в організаційній структурі є набір, кількість і якість елементів, із яких вона складається. Також не менш важливим є взаємозв'язок і взаємодія цих елементів. Організаційна структура адміністративно-територіальної одиниці є складною системою і містить велику кількість елементів та взаємозв'язків, наприклад у структурі органів управління Сумською областю їх налічується близько 70.

Організаційна структура управління адміністративно-територіальними одиницями представлена сукупністю органів державного управління та місцевого самоврядування.

Сучасні адміністративно-територіальні одиниці найчастіше мають такі організаційні структури, як лінійна, лінійно-функціональна та дивізійна.

У свою чергу, з метою формування еколого-орієнтованої системи управління доцільним вважаємо використовувати матричну структуру управління та деякі принципи мережевої. Основними перевагами матричної структури є посиленна особиста відповідальність керівника за програму в цілому і за її елементи, гнучкість системи під час прийняття важливих рішень на низових рівнях управління, можливість застосування ефективних методів управління, швидкість прийняття та реалізації управлінських рішень.

Згідно із системним підходом формування еколого-орієнтованого управління адміністративною територією повинно проводитися на обласному, районному та базовому рівнях. На практиці цей підхід нами був реалізований на прикладі Сумської області.

Перетворення існуючої структури територіального управління на еколого-орієнтовану на рівні області може бути здійснено на основі інтеграції екологічних функцій з функціями структурних підрозділів та відділів обласної державної адміністрації рис. 3.

У такій структурі управління повинні бути горизонтальні та вертикальні функціональні взаємозв'язки, що стосуються охорони довкілля.

В умовах існування такої структури управління окремі органи державного управління та місцевого самоврядування, виконуючи свої функції, мають ураховувати екологічні вимоги, тим самим забезпечуючи еколого-орієнтоване управління соціально-економічним розвитком території.

З метою забезпечення ефективної еколого-орієнтованої системи управління адміністративної території ці перетворення мають відбуватися на всіх рівнях управління, зокрема на рівні області, району та базовому рівні.

Зокрема, в існуючій організаційній структурі обласного управління екологічне управління обласної державної адміністрації представлено Департаментом екології, паливно-енергетичного комплексу та природних ресурсів Сумської області.

На рис. 3 відображені функціонуючі органи державного управління та сформовані нами блоки, які відображають взаємозв'язок різних підрозділів з департаментом екології, паливно-енергетичного комплексу та природних ресурсів Сумської області через еколого-орієнтовані функції та параметри.

Так, наприклад, блоки 1.1–1.2 передбачають інтеграцію екологічної функції в апарат управління обласної державної адміністрації. Реалізація цієї функції полягає у сприянні вищого керівництва досягненню цілей екологічно-сталого розвитку. Зокрема, посилення ролі екологічного управління в системі адміністративно-територіального управління має здійснюватися з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку. Згідно з блоком 1.20 повинні реалізовуватися заходи, спрямовані на розвиток чистого виробництва, стимулювання екологічного підприємництва, доступність екологічної інформації.

Формування еколого-орієнтованої структури управління на рівні адміністративних районів області передбачає: інтегрування екологічних функцій в загальну систему управління районом, рис. 4.

Формування еколого-орієнтованої структури управління на рівні районів передбачає: по-перше, впровадження відділу екології та природних ресурсів, по-друге, здійснення інтегрування екологічних функцій у загальну систему управління, дотримання еколого-орієнтованих взаємозв'язаних показників на рівні адміністративного району.

Цілі та завдання Департаменту екології, паливно-енергетичного комплексу та природних ресурсів Сумської області повинні бути спроектовані у відділ екологічного управління та природних ресурсів району.

У свою чергу, голова районної державної адміністрації та його заступники і керівники мають сприяти досягненню цілей екологічно сталого розвитку району (блоки 1.1 – 1.4).

Основними завданнями відділу фінансово-господарського забезпечення є виконання завдань щодо організації бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності та контроль за дотриманням правил його ведення, здійснення методологічного керівництва бухгалтерським обліком і звітністю. З точки зору екологізації функцій цього відділу доцільним було б скористатися досвідом Швеції та запровадити систему бухгалтерської звітності, в основу якої покладені концепція і стратегія екологічно стійкого розвитку (блоки 1.8, 1.22).

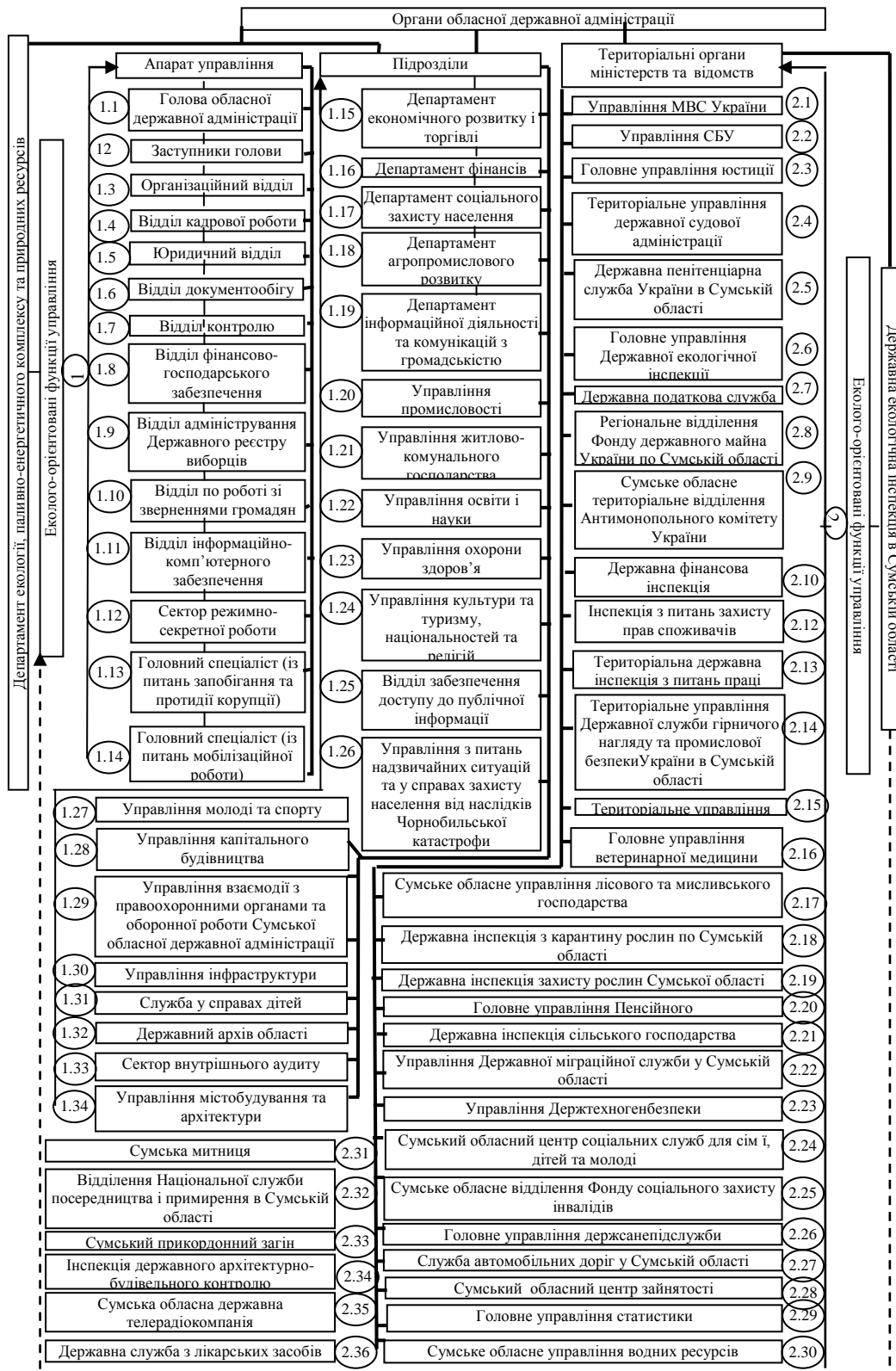


Рисунок 3 – Еколого-орієнтована структура управління на рівні області

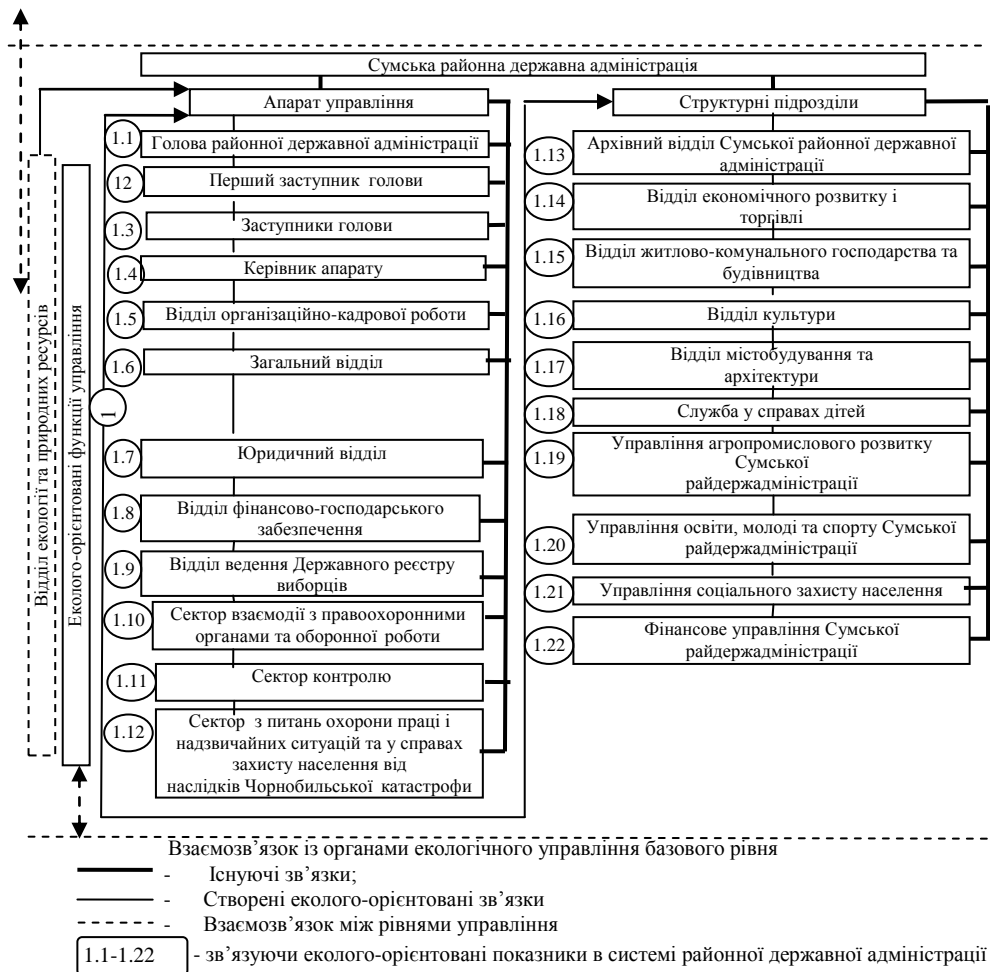


Рисунок 4 - Еколого-орієнтована структура управління на рівні адміністративного району

Формування та розвиток екологічного мислення мають закладатися з дитинства, тому в службі у справах дітей та в управлінні освіти Сумської райдержадміністрації повинні реалізовуватися цілі екологічного виховання, аспекти еколого-орієнтованого розвитку особистості, що знаходять місце в програмах шкільних та позашкільних навчальних заходів, має забезпечуватися розвитком системи освіти з метою формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості (1.18, 1.20).

Управління агропромислового розвитку Сумської райдержадміністрації повинне враховувати такі екологічні показники, як збиток від пестицидів, забезпечувати поступову екологізацію сільського господарства. Відділ має сприяти розвитку органічного землеробства в районах, природоохоронній та рекреаційній сільськогосподарській практиці; біологічній безпеці та якості сільськогосподарської продукції, ринковим механізмам еколого-орієнтованого регулювання землекористування в районах (блок 1.19).

Місцевий (базовий) рівень управління є найбільш проблематичним і складним. Саме на цьому рівні реалізуються державні, регіональні й

власні рішення щодо інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. На сьогодні місцевий рівень управління недостатньо використовує власні права, обов'язки та особливості функціонування, що викликане існуванням муніципальної та особистої власності територіальних громад, як об'єктів управління та їхніх органів – місцевих рад, складністю формування місцевих бюджетів, важкого стану соціальної сфери та існуючими диспропорціями у рівнях економічного розвитку. Однак, саме на цьому рівні мають реалізовуватися принципи еколого-орієнтованого управління.

Формування еколого-орієнтованої системи управління на базовому рівні потребує екологізації організаційної структури місцевого самоврядування. Інтеграція природоохоронних функцій здійснюється через систему взаємопов'язаних показників, за допомогою яких узгоджуються державні та регіональні цільові програми соціально-економічного розвитку території з програмами охорони навколишнього природного середовища, рис. 5.

У запропонованій еколого-орієнтованій структурі управління адміністративною територією на базовому рівні перший блок відображає інтеграцію екологічних функцій у функції структурних підрозділів та відділів територіальної громади. Інтеграція екологічних функцій забезпечується відділом, що здійснює екологічне управління.

На базовому рівні екологічне управління здійснюється відділом цивільного захисту, екологічної безпеки та охорони праці. Звертаючи увагу на системний підхід до еколого-орієнтованого управління, передбачається доповнення та розширення існуючих екологічних функцій, які інтегруватимуться в загальну систему управління базового рівня. При цьому виникає необхідність утворення взаємозв'язків із Департаментом екології, паливно-енергетичного комплексу та природних ресурсів конкретної області.

Відповідно до блоку 1.4 міський голова, який є головною посадовою особою міської громади, має стимулювати питання інтеграції екологічної складової до структурних відділів та департаментів, сприяти розширенню зв'язків відділу, що функціонує в сфері екологічного управління з іншими відділами.

Згідно з блоками 1.19, 1.20, 1.21, 1.22 мають здійснюватися Стратегія екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України. Зокрема блоком 1.20 в управлінні культури інтегрується екологічна складова в шляхом формування екологічної свідомості громадян та розроблення місцевих стратегій, покликаних стимулювати зміну нераціональних структур споживання з урахуванням культурних традицій.

У відповідності до блоків 1.19, 1.21 мають реалізовуватися в практику шкільної та позашкільної освіти, а також ВНЗ принципи екологічного виховання та екологізації свідомості особистості, крім того впроваджуватися програми, що передбачатимуть безперервність екологічної освіти.

Блоком 1.16 має забезпечуватися збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування, що регулярно поширюється засобами масової інформації.

У блоках 1.26, 1.27, 1.2, 1.29 має здійснюватися перегляд нормативно-правової бази з метою забезпечення природоохоронних вимог, зокрема щодо енерго- та ресурсозбереження, у процесі промислового та житлового проектування, будівництва, реконструкції та демонтажу споруд,



підвищення енерго- та ресурсозбереження в багатоквартирних будинках, будівництво екологічного житла.

Взаємозв'язок із департаментом екології, паливно-енергетичного комплексу та природних ресурсів ОДА

Зовнішнє середовище

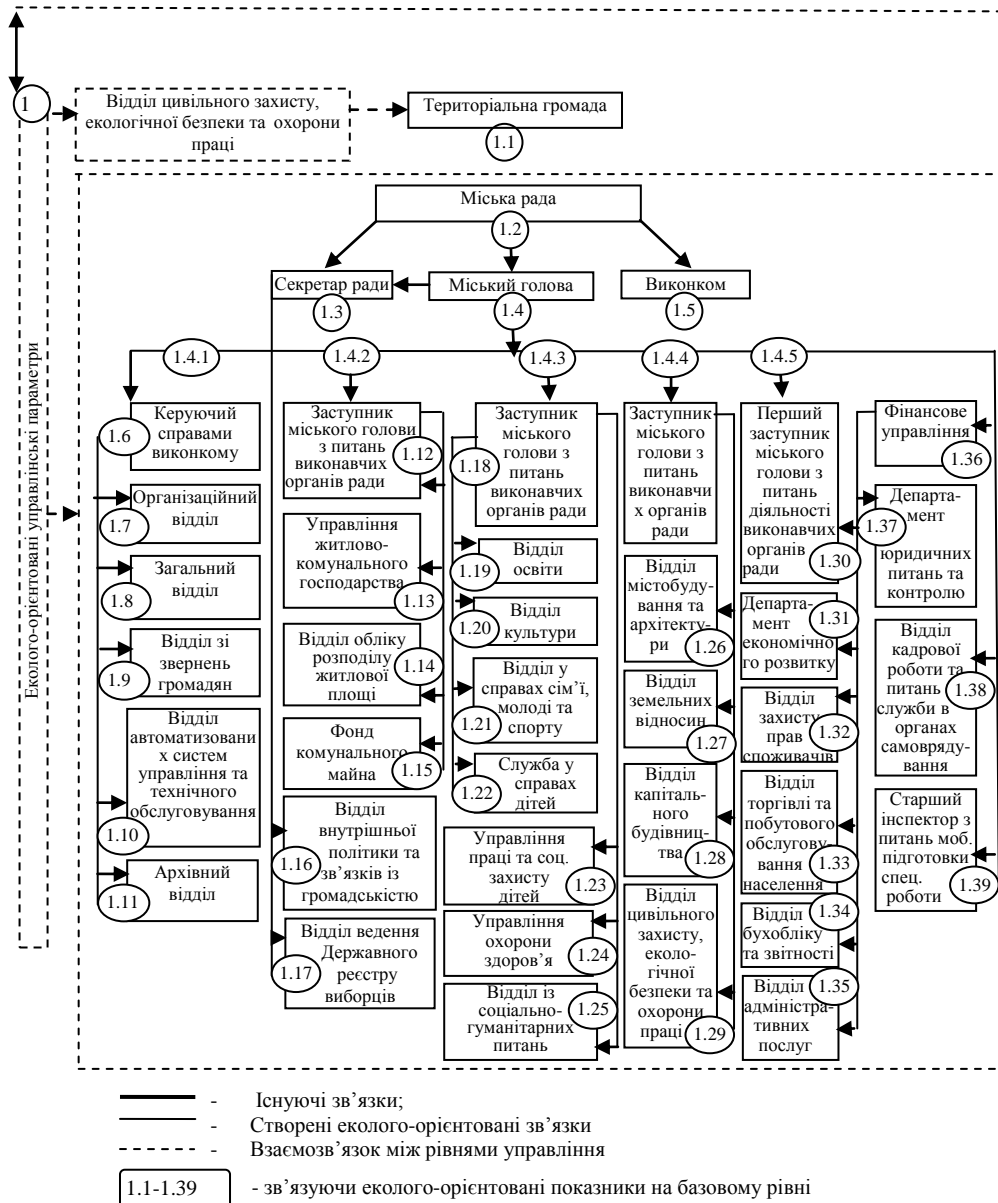


Рисунок 5 - Схема еколого-орієнтованої структури управління на базовому рівні

Необхідно зазначити, що особливе значення має формування екологічної інфраструктури міста. До складових екологічної інфраструктури міста потрібно віднести: розвиток системи зелених насаджень та акваторій, формування безперервного природного каркасу в просторі міста.

Впровадження системи еколого-орієнтованого управління адміністративно-територіальною одиницею потребує суттєвої трансформації організаційної структури, функцій і взаємозв'язків в діючій структурі управління, що передбачає еколого-економічне обґрунтування цих змін. Нами пропонується науково-методичний підхід до оцінки економічної ефективності впровадження еколого-орієнтованої системи управління адміністративно-територіальною одиницею. Згідно з цим підходом економічний ефект від впровадження системи еколого-орієнтованого управління визначається як сукупність економічних результатів реалізації еколого-орієнтованих заходів у складі цільових програм соціо-еколого-економічного розвитку території за відрахуванням витрат, пов'язаних з екологізацією системи управління адміністративно-територіальною одиницею та реалізацією відповідних заходів,

У запропонованій нами еколого-орієнтованій системі управління реалізація будь-яких програм соціального та економічного розвитку повинна узгоджуватися з екологічними вимогами через еколого-орієнтовані управлінські параметри.

Економічну ефективність екологізації системи управління адміністративною територією можна визначити за формулою:

$$E_{np} = \sum_{i=1}^n E_{ci} + \sum_{j=1}^m E_{ej} + \sum_{i=1}^k E_{eki} + E_{синерг} - (B_{ymp} + \sum_{i=1}^n B_{зax}) \quad (1)$$

де  $E_{np}$  – сукупний економічний ефект від екологізації системи управління адміністративно-територіальною одиницею;

$E_{ci}$  – економічний результат  $i$ -х соціальних ефектів реалізації екологічних програм адміністративно-територіальною одиницею;

$n$  – число видів соціальних ефектів;

$E_{ej}$  – економічний результат  $j$ -х екологічних ефектів від реалізації екологічних програм адміністративно-територіальною одиницею;

$m$  – число видів економічних ефектів;

$E_{eki}$  – економічний результат  $i$ -х економічних ефектів від реалізації екологічних програм адміністративно-територіальною одиницею;

$k$  – число видів екологічних ефектів;

$E_{синерг}$  – синергетичний результат від взаємодії економічних, екологічних та соціальних ефектів;

$B_{ymp}$  – витрати, пов'язані з екологізацією системи територіального управління;

$B_{зax}$  – витрати пов'язані з реалізацією еколого-орієнтованих заходів інтегрованих з програмою соціально-економічного розвитку території.

На відміну від існуючих підходів до оцінки економічної ефективності впровадження еколого-орієнтованої системи територіального управління, нами пропонується додатково враховувати синергетичний ефект від взаємодії соціальних, екологічних та економічних ефектів від функціонування цієї системи.

Враховуючи те, що впровадження еколого-орієнтованої структури управління адміністративною територією реалізується на основі інтеграції екологічних програм та показників у загальну структуру управління, на нашу думку доцільним є здійснення оцінки економічної ефективності екологізації системи управління адміністративною територією за запропонованою нами формулою.

## ВИСНОВКИ

У результаті аналізу соціо-еколого-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць було виявлено ряд проблем, зокрема виявлено, що функціонування системи адміністративно-територіального управління не забезпечує екологічно-сталого розвитку території. Як показали дослідження, одним із основних напрямів вирішення цієї задачі є впровадження еколого-орієнтованої системи адміністративно-територіального управління. Особливої уваги в даній статті приділяється питанню екологізації організаційної структури управління на обласному, районному та базовому рівнях в контексті формування еколого-орієнтованої системи адміністративно-територіального управління. На практиці цей підхід знайшов своє відображення на прикладі Сумської області, згідно яким кожен підрозділ будь-якого рівня в межах своєї компетенції несе також екологічну відповідальність.

## SUMMARY

### FORMATION OF THE ECOLOGICAL-BASED MANAGEMENT AT THE BASIC LEVEL IN THE ADMINISTRATIVE DISTRICTS AND REGIONS

**Ju. T. Alibekova,**  
Sumy State University,  
2, Rymskogo-Korsakova St., 40007, Sumy, Ukraine.  
E-mail: alibekova@ua.fm

*The paper studies the structure of the administrative-territorial management by the example of the Sumy region. It is suggested to implement the system of the ecological-based management to control the administrative and territorial unit, which needs substantial transformation of the organizational structure and correlation functions the existing management structure.*

**Keywords:** ecological-based management structure, basic level of management, administrative district, area, elements of eco-oriented management, administrative and territorial unit, economic efficiency, greening of the control system of administrative territory.

## РЕЗЮМЕ

### ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГО-ОРИЕНТИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА БАЗОВОМ УРОВНЕ, НА УРОВНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЙОНА И ОБЛАСТИ

**Ю. Т. Алибекова,** ассистент кафедры управления,  
Сумский государственный университет,  
ул. Римского-Корсакова, 2, 40007, г. Сумы, Украина.  
E-mail: alibekova@ua.fm

*В статье исследована структура органов административно-территориального управления на примере Сумской области. Предложено внедрить систему эколого-ориентированного управления административно-территориальной единицей, которая нуждается в существенной трансформации организационной структуры, функций и взаимосвязей в действующей структуре управления.*

**Ключевые слова:** эколого-ориентированная структура управления, базовый уровень управления, административный район, область, элементы эколого-ориентированного управления, административно-территориальная единица, экономическая эффективность, экологизация системы управления административной территорией.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бистрякова Ю. І. Економіко-інституціональне забезпечення еколого-орієнтованого розвитку регіонів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06 / Ю. І. Бистрякова. – Київ, 2008. – 188 с.

2. Головне управління статистики в Сумській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumy.ukrstat.gov.ua/?menu=13>.
3. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Рибальченко С. М. Науково-методичні підходи до формування екологоорієнтованої стратегії розвитку підприємств в системі стратегічного регіонального управління / С. М. Рибальченко // Економічний вісник Національного гірничого університету. – 2010. – № 3. – С. 75–87.
5. Фінанси : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; ред. С. І. Юрій, В. М. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
6. Хижнякова Н. О. Сутність екологоорієнтованих управлінських рішень та їх роль у вирішенні еколого-економічних проблем / Н. О. Хижнякова // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 11 (137). – С. 181–188.
7. Чернова Т. Л. Екологоорієнтоване управління розвитком нафтогазовидобувного комплексу Автономної Республіки Крим : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього середовища / Т. Л. Чернова. – Суми : СумДУ, 2008. – 20 с.
8. Яценко Б. В. Екологізація управління теплоенергетичним комплексом в умовах корпоратизації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.08.01 / Б. В. Яценко ; Сумський державний університет. – Суми, 2001. – 20 с.

*Надійшла до редакції 16 червня 2014 р.*