

*Анна Жихарева*

*старший викладач кафедри*

*університетської освіти і права ЦППО ДВНЗ*

*«Університет менеджменту освіти» НАПН України, м. Київ, к.держ.упр.*

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ КОНЦЕПТИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У даній статті наведені авторська система базових теоретичних та методологічних концептів екологізації державного управління, а також пояснення їх можливого практичного застосування. До таких концептів екологізації державного управління віднесені різні теоретичні та методологічні положення. Ці положення обґрунтовують процеси екологізації. Дослідники та практики використовують їх у своїй діяльності. Вони є корисними для безпосереднього або опосередкованого збереження навколишнього природного середовища, а також для раціонального природокористування. Серед видів державно-управлінських впливів маємо механізми екологізації стратегічного управління, державної політики, державного регулювання, державної підтримки, програмно-цільового управління, державного управління, державного бюджету, державного екологічного контролю, державного екологічного моніторингу. Призначенням таких впливів у державно-управлінському процесі є певна сфера чи галузь суспільства, управлінський супровід, ресурсний супровід, фінансовий супровід, кадрова політика, інформаційний супровід та інші. Перелік концептів екологізації державного управління є відкритою системою знань, яка може надалі поповнюватися, поглиблюватися та систематизуватися. Звернення до моделей державного управління та менеджменту є найбільш доцільним шляхом такого доповнення.*

**Ключові слова:** *державне управління, екологізація, концепти, методологія, теорія.*

*Anna Zhihareva*

*Senior lecturer of the University Education and Law Department,*

*«University of Management Education» NAPN of Ukraine, PhD in Public Administration*

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ECOLOGY

*In this article the author's system of basic theoretical and methodological concepts greening of public administration and explain their possible practical application.*

*We attributed to methodological and theoretical concepts of governance greening different theoretical and methodological position. These provisions are necessary to justify the greening process. Scientists and practice korystutsya those provisions. These provisions are useful for preserving the environment and for environmental management and environmental safety. We classify these provisions.*

*1. The theoretical concepts greening governance form a system of objective knowledge. It is the patterns, trends, theories, postulates, axioms, doctrine, paradigm classification concept vehicle inherent phenomenon and process of greening.*

*2. Methodology position greening concepts of public administration justify the methods of construction and use of the accumulated knowledge of phenomena and processes of greening, both theoretical and practical levels. It's approaches, methods, techniques, principles and others.*

*3. Greening of public administration is a category of values, events and phenomena taking place in public administration.*

*4. Greening governance is to valuation category that includes identifying her a leading role in the development of society. This leads to giving it the highest priority in the development of society.*

*5. Greening governance is a phenomenon which manifests itself in external properties, processes, links the results of nature protection, resource and environmental zberehayuchoyi safe activity.*

*6. Greening gov he types of public-management mechanisms have effects greening of strategic management, public policy, government regulation, government support, program-based management, public administration, state budget, state environmental control, state environmental monitoring.*

*7. Greening is one of the basic principles of public administration. This principle stipulates the formation and implementation of state-administrative actions based on environmental conservation and effective natural resources and prevents environmental hazards.*

*8. Greening processes of governance are underlying and integral part of any state-management actions.*

*9. Greening processes of governance should take into account the specifics of state and administrative activity.*

*10. Greening processes of governance implemented within public-cycle management and related public-management actions at the same time achieving the main goals of this administration identified the strategic and public policy levels. This is done by comprehensive or selective application of appropriate mechanisms for greening public administration.*

*11. Mechanisms greening of public administration is a kind of practical tools, instruments, tools, technology implementation. They provide state-of managerial influence environmental effectiveness, efficiency and effectiveness.*

*12. Mechanisms governance mechanisms can be divided into classy a number of specific features.*

*Here are some examples of possible mechanisms of ecological classification of public administration by the following features: the main directions greening; complexity; level governance; Types of government and administrative actions; the*

*appointment of a public-management process.*

*The main areas are greening mechanisms to ensure environmental safety, environmental protection, environmental management, sustainable development.*

*Complex and simple mechanisms are those that cause difficulty greening.*

*State, regional, sectoral, territorial levels are levels of government.*

*Among the types of public-management mechanisms have effects greening of strategic management, public policy, government regulation, government support, program- information support and based management, public administration, state budget, state environmental control, state environmental monitoring.*

*The purpose of a public-management process is a certain industry or sector of society, maintenance management, resource support, financial support, personnel, others.*

*The list of concepts greening of public administration is an open system of knowledge that can continue to grow and deepen.*

*Contacting models of public administration and management is the most appropriate way of the addition.*

*Each particular sphere of society always has the structural, organizational, functional and process components. They are those who are at the guiding influences in perspective, strategic, current goals and laying the whole implementation, the choice of targets and program activities, the organization of monitoring and control.*

**Key words:** *public: administration, greening, concepts, methodology, theory.*

**Анна Жихарева**

старший преподаватель кафедры

университетского образования и права ЦИППО ГВУЗ

«Университет менеджмента образования» НАПН Украины (г. Киев), к.гос.упр.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ КОНЦЕПТЫ ЭКОЛОГИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В данной статье автором приведены система базовых теоретических и методологических концептов экологизации государственного управления, а также объяснение их возможного практического применения. К таким концептам отнесены различные теоретические и методологические положения. Эти положения обосновывают процессы экологизации. Исследователи и практики используют их в своей деятельности. Они полезны для непосредственного или опосредованного сохранения окружающей природной среды, а также для рационального природопользования. Среди видов государственно-управленческих воздействий имеем механизмы экологизации: стратегического управления, государственной политики, государственного регулирования, государственной поддержки, программно-целевого управления, государственного управления, государственного бюджета, государственного контроля и мониторинга. Назначением таких воздействий в государственно-управленческом процессе есть определенная сфера или отрасль общества, управленческое сопровождение, ресурсное сопровождение, финансовое сопровождение, кадровая политика, информационное сопровождение и другие. Перечень концептов экологизации государственного управления является открытой системой знаний, которая может в дальнейшем пополняться, углубляться и систематизироваться. Обращение к моделям государственного управления и менеджмента является наиболее целесообразным путем такого дополнения.

**Ключевые слова:** государственное управление, экологизация, концепты, методология, теория.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Покращення сучасної екологічної ситуації в Україні є нагальною проблемою влади і потребує посилення уваги громадськості. У зв'язку з цим потребують доброго знання засади екологізації державного управління. Саме на питанні відповідних базових концептів акцентована дана стаття.

Питанням екологізації приділені численні праці вчених як в Україні, так і за рубежом. Чимало досліджень проведено у цьому напрямку й в галузі науки «Державне управління». Серед українських вчених цією проблематикою займалися: В. Бакуменко, А. Балашов, П. Гаман, Б. Данилишин, Т. Іванова та інші [1–5].

Метою даної статті є висвітлення базових теоретичних та методологічних концептів та їх застосування у практиці екологізації державного управління.

При визначенні теоретичних та методологічних концептів екологізації державного управління будемо виходити з віднесення до них будь-яких тео-

ретичних та методологічних положень, що стосуються та/або сприяють процесам екологізації й на яких ґрунтуються у своїй діяльності як дослідники, так і практики у прагненні безпосереднього або опосередкованого збереження навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки.

Серед таких положень нами запропоновано наступні:

- теоретичні положення концептів екологізації державного управління відображають систему об'єктивних знань, зокрема закономірності, тенденції, теорії, постулати, аксіоми, доктрини, парадигми, класифікації тощо, котрі притаманні явищу та процесам екологізації;
- методологічні положення концептів екологізації державного управління надають способи побудови та використання (підходи, способи, методи, принципи тощо) системи накопичених знань щодо явища та процесів екологізації як на

Мета

теоретичному (теоретико-методологічні положення), так і на практичному (практична методологія) рівнях;

- екологізацію державного управління слід розглядати триєдиною як ціннісну категорію, явище та процес, що має місце у системі державного управління;
- екологізація державного управління як ціннісна категорія передбачає визнання за нею однієї з провідних ролей в розвитку суспільства, надання їй найвищого пріоритету та приділення першочергової уваги;
- екологізація державного управління як явище характеризується її відображенням через «зовнішні властивості, процеси, зв'язки, які даються пізнанню безпосередньо в формах живого споглядання» за результатами природозахисної, ресурсозбережувальної та екологобезпечної діяльності [7];
- екологізація державного управління як процес проявляється у послідовній зміні станів такого управління в часі, за якої спостерігається покращення всіх або частки екологічних показників. Це дозволяє розглядати її як прояв важливої екологічної функції суспільства, спрямованої на збереження довкілля шляхом певної державно-управлінської діяльності [6];
- екологізація є одним з основних принципів здійснення державного управління, сутність якого полягає у формуванні та реалізації державно-управлінських впливів на засадах збереження довкілля, ефективного природокористування та недопущення екологічної небезпеки;
- процеси екологізації державного управління є супутніми та невід'ємними складовими будь-яких державно-управлінських впливів;
- процеси екологізації державного управління мають враховувати специфіку державноуправлінської діяльності;
- процеси екологізації державного управління реалізуються в межах державно-управлінських циклів і відповідних державно-управлінських впливів одночасно з досягненням основних цілей такого управління, визначених на стратегічному та державно-політичному (тактичне та оперативне управління) рівнях, шляхом комплексного або вибіркового застосування необхідних механізмів екологізації державного управління;
- механізми екологізації державного управління (екологічні механізми державного управління) є різновидами практичних засобів (важелів, інструментів, технологій) його реалізації, що надають державно-управлінським впливам екологічної дієвості, результативності та ефективності;
- механізми екологізації державного управління можна класифікувати за ознаками, як це показано на рис. 1.

Наведемо приклади можливої класифікації механізмів екологізації державного управління відповідно до ознак, зазначених на рис. 1. Зокрема за:

- основними напрямками екологізації (механізми забезпечення екологічної безпеки; механізми охорони навколишнього природного середовища; механізми раціонального природокористування; механізми сталого розвитку);

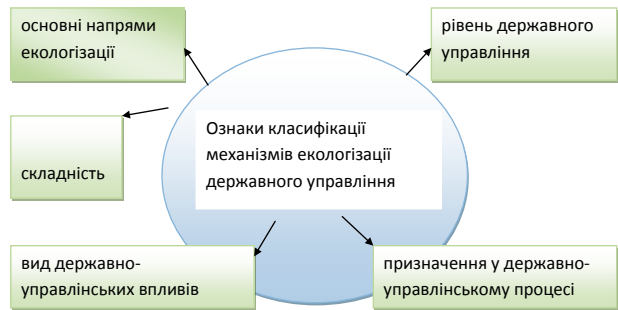


Рис. 1. Класифікаційні ознаки механізмів екологізації державного управління.

- складністю (комплексні та окремі механізми екологізації);
- рівнем державного управління (державні, регіональні, галузеві, територіальні механізми екологізації);
- видами державно-управлінських впливів (механізми екологізації стратегічного управління; механізми екологізації державної політики; механізми екологізації державного регулювання; механізми екологізації державної підтримки; програмно-цільові механізми екологізації державного управління; механізми екологізації державного бюджету; механізми державного екологічного контролю; механізми державного екологічного моніторингу);
- призначенням у державно-управлінському процесі (механізми екологізації діяльності у певній сфері чи галузі суспільства; механізми екологізації її управлінського супроводу; механізми екологізації її ресурсного супроводу, зокрема, механізми екологізації її фінансового супроводу, механізми екологізації її кадрового супроводу, механізми екологізації її інформаційного супроводу тощо).

Перелік наведених нами концептів екологізації державного управління є відкритою системою знань, яка може поповнюватися й далі, поглиблюючи та систематизуючи їх.

Найбільш доцільним шляхом такого поповнення, на нашу думку, є звернення до моделей державного управління та менеджменту.

Найпростішу модель державного управління (модель елемента системи державного управління) можна представити, виходячи з його сутності як керівних впливів органів державної влади на ту сферу суспільства, що віднесена до компетенції цих органів (див. рис. 2).

Керівні впливи органів державної влади представляють, фактично, прямий механізм державного управління, тобто від керівного органу до відповідної сфери суспільства.

Для виконання функції контролю у системах державного управління, як і в інших соціальних системах, передбачений зворотний механізм, який реалізується шляхом моніторингу стану сфери суспільства для перевірки та оцінювання передбачених в ній змін внаслідок дії керівних впливів.

Управління у самому органі державної влади здійснюється шляхом застосування загальних функцій менеджменту, серед яких планування діяльності

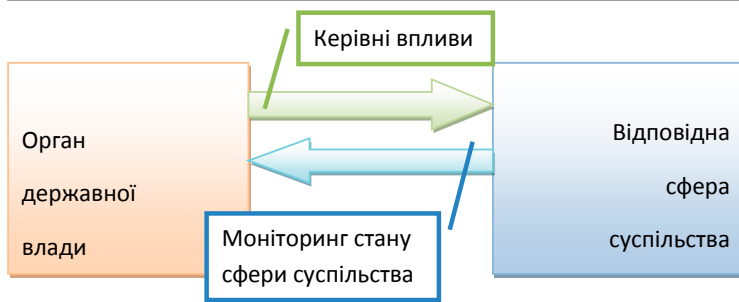


Рис. 2. Модель елемента системи державного управління.

в обраній сфері суспільства, контроль досягнення передбачених цим плануванням результатів, організація роботи органу влади шляхом формування його певної структури та штату, розподілу завдань відповідно до запланованих дій, належне управління персоналом, прийняття управлінських рішень на етапах виконання всіх загальних функцій менеджменту у певній послідовності, інформаційно-комунікаційні дії для забезпечення корпоративної праці та необхідного інформаційного забезпечення, мотиваційне (стимулююче) забезпечення персоналу.

Певна сфера суспільства, обрана для управління, завжди має свою структурну, організаційну, функціональну та процесну складові, які піддаються керівним впливам й безпосередньо впливають на цілепокладання (перспективне, стратегічне, поточне) і цілереалізацію, на вибір планових та програмних заходів, на організацію моніторингу та контролю. При цьому ми враховуємо, що для більшості сфер суспільства на рині керівних впливів застосовується функціональне, а не адміністративне управління.

Що дає нам наведена на рис. 2 модель елемента системи державного управління з позицій розуміння сутності та завдань екологізації державного управління.

Розглянемо різні типові варіанти.

По-перше, реалізується моніторинг (екологічний моніторинг) та контроль (екологічний контроль) за станом екологізації певної сфери суспільства. Оцінювання стану екологізації має здійснюватися за певними екологічними індикаторами та параметрами. Наприклад, стан екологізації технологій діяльності в обраній сфері, стан екологізації нормативно-правового забезпечення у цій сфері, стан екологізації робочих місць персоналу, стан екологізації місць відпочинку, стан екологічної підготовки та культури (гуманітарної екологізації) персоналу тощо. Наприклад, екологічний контроль транспортних засобів, насамперед викидів CO<sub>2</sub> в атмосферу, радіаційний контроль таких засобів та матеріальних засобів, що вивозяться за межі території атомних електростанцій, Чорнобильської зони відчуження та обов'язкового відселення, контроль викидів металургійних, хімічних, нафтопереробних та багатьох інших виробництв, теплоенергетичних станцій тощо. На відміну від сфери економіки, де є такий макроекономічний показник як валовий національний доход, у сфері екології поки не має єдиних макропоказників, оскільки не вдається поєднати в один макропоказник показники стану повітря, води та поверхні землі. Це ускладнює екологічний моніторинг, контроль, оцінювання.

По-друге, здійснюється реакція у вигляді формування (або коригування) та застосування керівних впливів відповідних органів державної влади на порушення екологічних норм та стандартів з метою їх ліквідації, упередження та недопущення у майбутньому. Насамперед, це слід зробити на нормативно-правовому рівні державного регулювання (встановлення екологічних стандартів, обмежень, ліцензій, дозволів, заборон, розширення компетенцій та інше) та на організаційно-виробничому рівні (запровадження більш ефективних заходів ресурсозбереження та енергоспоживання, вдосконалення чи перехід на нові технології, застосування екологічних інновацій, покращення екологічних умов роботи, посилення екологічного контролю та інші), передбачивши в них відповідні зміни. Така реакція може мати різні наслідки для винних, серед яких: позбавлення ліцензій на діяльність; обкладання великими штрафами; залучення до адміністративної та (при нанесенні великих збитків, приведення до людських жертв) кримінальної відповідальності; звільнення з роботи; переведення їх на менш відповідальну роботу тощо. У будь-якому випадку, мета екологічного управління полягає у виявленні та оперативній реакції на суттєві порушення, які не мають повторюватися.

Два перших варіанти характерні для органів державної влади, спеціально уповноважених здійснювати екологічне державне управління, тобто здійснювати у повному обсязі весь спектр керівних впливів, спрямованих на основні напрями екологізації державного управління, зокрема, на забезпечення екологічної безпеки, охорону навколишнього природного середовища, раціональне природокористування та забезпечення сталого розвитку.

Спектр керівних впливів щодо екологізації охоплює такі їх види:

- екологічне стратегічне планування;
- розроблення та реалізація державних екологічних політик;
- використання державних екологічних програм та національних проектів;
- екологічне державне регулювання;
- екологічне державне стимулювання;
- екологічна державна підтримка;
- формування екологічної складової державних, регіональних та місцевих бюджетів та інше.

Керівні впливи у галузі науки передбачають збільшення інтересу до вирішення наукових проблем та завдань екологізації об'єкта дослідження, зокрема у нашому випадку це стосується галузі науки «Державне управління», а більш широко - галузі науки «Публічне управління».

Слід відразу наголосити на тому, що екологізація державного управління (суб'єкта державного управління та державно-управлінських впливів) та екологізація власне об'єктів державного управління – це, хоча й системно поєднані речі, але вони принципово різні, оскільки представляють, з одного боку, управлінську діяльність, яка є функціонально та процесно типовою, а, з другого, конкретну діяльність відповідних об'єктів управління, яка у кожному об'єкті функціонально та процесно відрізняється між собою та з управлінською

діяльністю, а також має свою суспільну специфіку (виробничу та з надання послуг).

Для кращого розуміння управлінської діяльності звернемося до рис. 3, де показана модель менеджменту організації (вона у нашому випадку стосується органу державної влади) і подивимося на неї з позицій розуміння сутності та завдань екологізації загальних функцій управління.

тв, що можуть покращити вирішення існуючої проблеми та поставлених завдань. При цьому дуже важлива роль приділяється саме людині, що приймає рішення, оскільки її екологічна безграмотність та безкультур'я можуть привести до екологічно неадекватних дій.

Екологічна адекватність вирішення проблем (завдань) передбачає дотримання екологічності управління на всіх етапах кожного конкретного циклу управ-

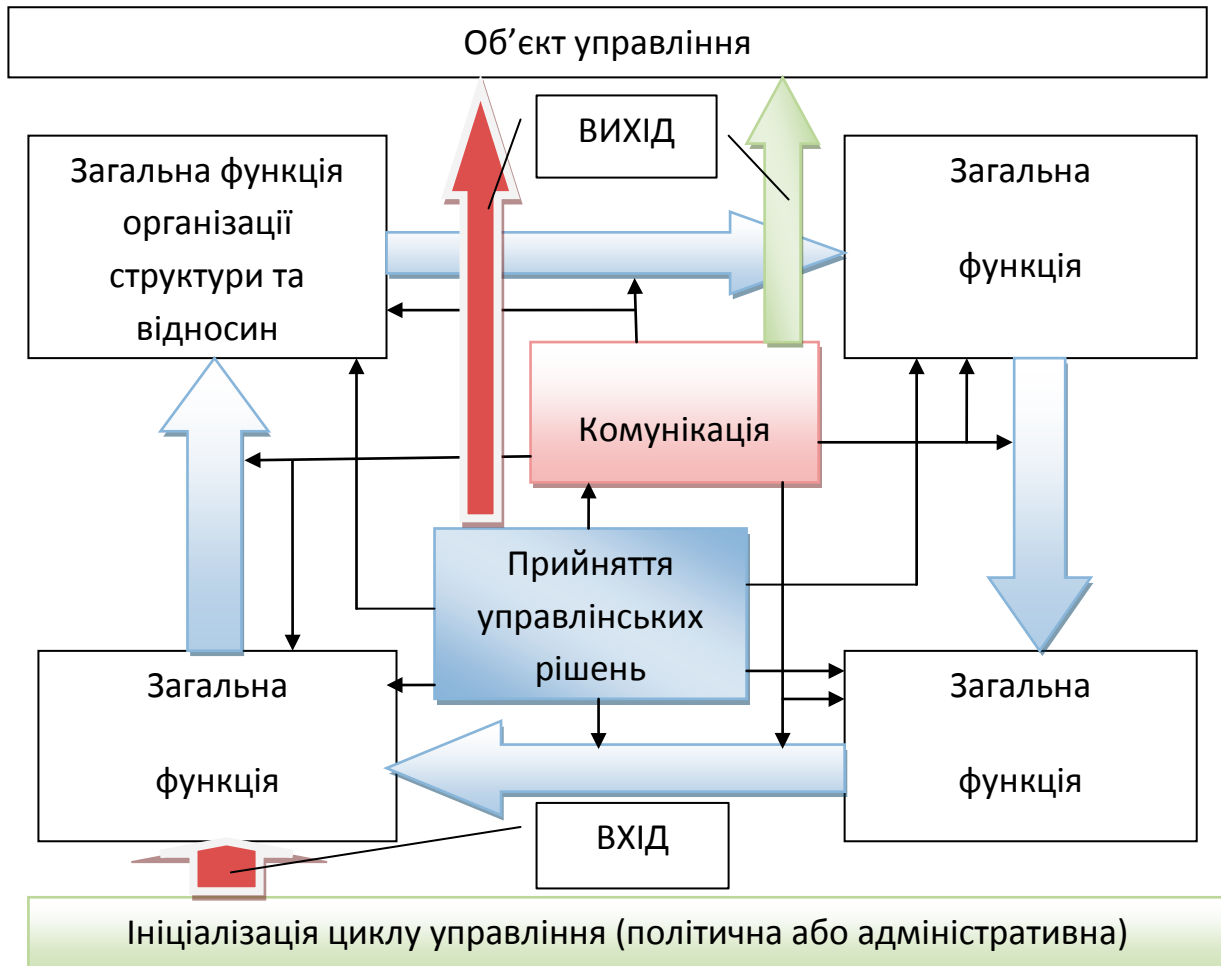


Рис. 3. Модель менеджменту організації.

У контексті екологізації діяльності самої організації (органу державної влади), на нашу думку, її слід починати здійснювати з планування з обов'язковим урахуванням екологічних аспектів, наприклад, забезпечення екологічно обґрунтованого цілепокладання, програмування та проектування, продовжити шляхом організаційного забезпечення екологічної безпеки на робочих місцях та місцях відпочинку, продовжити при здійсненні функції організації через підвищення рівня екологічної освіти та культури персоналу, вмотивувати екологічні підходи працівників при вирішенні поставлених завдань, зокрема при прийнятті управлінських рішень, а також приділяти увагу елементам екологічного контролю за станом довкілля, зокрема на території даної організації.

Загальна функція комунікації має сприяти отриманню необхідної інформації не тільки за основною предметною спеціалізацією організації (департаменту, управління, відділу, сектору), а й з екологічних аспек-

тв, тобто при послідовному виконанні загальних функцій планування (екологічного планування), організації (екологічної організації), мотивації (екологічної мотивації), контролю (екологічного контролю), а також функцій, що їх пов'язують, а саме прийняття управлінських рішень (прийняття екологічних управлінських рішень) та комунікації (комунікації з урахуванням екологічних аспектів управління).

По-четверте, маємо ієрархічну організацію структури державного управління у системі виконавчої та судової гілок влади. Особливістю таких структур є те, що конкретика, швидкість та кількісний характер прийняття рішень є найбільшими на нижньому рівні управління. Зі зростанням рівнів управління цей процес уповільнюється, а рішення набувають більшого узагальнення та якісного характеру. Таким чином, в силу зазначених особливостей ієрархічної структури державного управління, найбільшої уваги його екологізація потребує на нижньому рівні управління. В той же

час, порушення принципу екологізації на будь-якому з рівнів державноуправлінської ієрархії може призвести до розриву зв'язку між екологічними складовими цих рівнів. На нижньому (зокрема місцевому) рівні такого управління реалізуються конкретні заходи як в межах державних програм та національних проектів, так і поза ними. На вищому (державному) та середньому (регіональному) рівнях в контексті екологізації державного управління розробляються і реалізуються державні екологічні стратегії та політики, національні проекти, а також здійснюється державне екологічне регулювання.

Екологічна ситуація в Україні в силу сучасних проблем (АТО, зниження рівня суспільної стабільності, важка соціально-економічна ситуація, підвищення забруднення території), на жаль, привертає мало уваги як влади, так і громадськості. В той же час, вона має постійно оцінюватися, щоб не допустити зростання екологічних проблем та виникнення екологічних катастроф. Постає питання, як це зробити краще.

Запропоновано таке оцінювання проводити у зв'язку з наявністю певних ознак, безпосередньо пов'язаних з суспільними об'єктивними та суб'єктивними умовами. Його результатом має бути з'ясування можливості та доцільності втручання у розвиток екологічної ситуації та проведення заходів щодо її покращення. При проведенні такої оцінки, на нашу думку, слід, насамперед, враховувати наявність:

- суспільної потреби такої екологізації;
- запиту на це від влади;
- стабільності в країні (інтегральна оцінка політичної та соціально-економічної стабільності);
- необхідних ресурсів (насамперед фінансових);
- достатнього рівня технологічного стану;
- підтримки бізнесу;
- підтримки громадськості;
- достатнього «лобі» у вищих ешелонах влади;
- сильних вітчизняних наукових шкіл з великим досвідом роботи у цьому напрямку;
- необхідного рівня загальної екологічної культури суспільства;
- нормативно-правової забезпеченості;
- знайомства із зарубіжним досвідом у цій сфері.

Показана на рис. 3 модель менеджменту відображає циклічну послідовність здійснення загальних функцій управління, починаючи з її ініціювання (політичного чи адміністративного в залежності від рівня управління), потім планування, потім організації, потім мотивації праці, потім контролю, потім знову планування.

Загальні функції організації та мотивації відіграють роль перетворення планів (очікуваних результатів) у результати реальні (досягнуті шляхом виконання запланованих заходів). Розбіжність очікуваного та отриманого результатів «планування – контроль» характеризує результативність та ефективність менеджменту будь-якої організації.

У даній статті запропоновано авторську систему базових теоретичних та методологічних концептів екологізації державного управління, а також надано пояснення їх можливого практичного застосування. Для цього наведено кілька теоретичних моделей соціального управління, що дозволяють провести відповідне обґрунтування.

## Література.

1. Бакуменко В. Д. Методологические подходы к формированию экологической статистики (Methodical Aspects of Shaping Ecological Statistics) / В. Д. Бакуменко, Б. О. Горлицкий / Глава в учебнике «Экономика природопользования» – на русск. и англ. яз. – К. : Наукова думка, 1998. – С. 310–319.
2. Балашов А. М. Міжнародні чинники та проблеми екологізації державного управління в Україні / А. М. Балашов // «Державне управління : удосконалення та розвиток», № 2, 2009. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=31>.
3. Гаман П. І. Державна політика екологобезпечно-го розвитку економіки в трансформаційний період : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / П. І. Гаман ; Харк. регіон. ін-т. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Харків, 2005. – 20 с.
4. Данилишин Б. М. Економіка природокористування: [підручник] / Б. М. Данилишин, М. А. Хвесик, В. А. Голян. – К. : Кондор, 2009. – 465 с.
5. Іванова Т. В. Державне управління еколого-економічною безпекою як умова сталого розвитку : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т. В. Іванова ; Акад. муніцип. упр. – К., 2011. – 36 с.
6. Процес. Поняття у Вікіпедії. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81>.
7. Явище. Поняття у Вікіпедії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%AF%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5>.