

ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Досліджено актуальність екологічного управління у глобалізації екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення. Визначено поняття «екологічне управління».

Исследована актуальность экологического управления в глобализации экологических проблем и их катастрофическое осложнение. Определено понятие «экологическое управление».

Actuality of ecological management is explored in the globalizations of ecological problems and their catastrophic complication. A concept is certain «ecological management».

Постановка проблеми. Стан екологічної безпеки потребує комплексної оцінки з урахуванням багатоаспектності та складності її змісту. А ступінь об'єктивності та достовірності такої оцінки виступає чинником успішності використання потенціалу системи державного управління з метою забезпечення екобезпечних умов для життя українських громадян.

Визнаючи значущість та масштаби проблематики екологічної безпеки, її рівневість доцільно зосередити на рівні її державного забезпечення. Для цього, насамперед, необхідно з'ясувати зміст та співвідношення основних понять, що віддзеркалюють сутність процесу державного управління екологічною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління були предметом наукових досліджень Г. Бачинського, В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова, О. Стегнія, Г. Ситніка, Р. Скулімовського.

Постановка завдання:

- дослідити актуальність екологічного управління у глобалізації екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення;
- визначити поняття «екологічне управління».

Виклад основного матеріалу. Найчастіше використовується у науковому обігу термін «управління», що характеризує упорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини. При цьому «управління» трактується як родове поняття. Упорядкування взаємозв'язків елементів будь якої системи відбувається двома способами – управлінням та саморегулюванням. Принципова відмінність між цими способами полягає у тому, що саморегуляція не передбачає застосування зовнішніх сил, а управління – це завжди вплив ззовні [2, с. 53].

З точки зору М. І. Гаврилова управління – це «така форма прояву влади, що в заданих умовах оптимально використовує наявні засоби для реалізації поставленої мети» [7, с. 191]

Цілком слушним видається розподіл управлінських процесів залежно від об'єктів управління на:

а) технічне управління, де об'єктом виступають машини та механізми;

б) біологічне, де об'єктами стають рослини, тварини, або продукти тваринного чи рослинного походження (наприклад, селекція нових сортів рослин, виведення нових порід тварин тощо);

в) соціальне, що розуміється, насамперед, як суспільне та передбачає управління людьми (людським потенціалом, людськими ресурсами). За ступенем складності соціальне управління є найбільш складним й тому, що саме людина, як головний об'єкт суспільного управління у свою чергу залучається до управління технічними та біологічними об'єктами. Проте головною причиною ускладнення процесів соціального управління виступає наявність широкого спектру індивідуальних та групових інтересів людей та об'єктивна потреба їх узгодження.

Саме за цих умов управління притаманне людській спільноті та виступає об'єктивною закономірністю функціонування суспільства на усіх етапах його розвитку.

Соціальне управління покликане узгодити та забезпечити ефективну спільну діяльність людей для досягнення поставленої спільної мети. У цьому сенсі управління, з точки зору Д. П. Іванюка та І. В. Шульги – це безперервний, інформаційний, цілеспрямований процес впливу на об'єкти управління (колективи людей, технічні та техно-природні системи), обумовлений необхідністю практичного використання об'єктивних природних, економічних та соціальних законів, що забезпечує цілеспрямоване керівництво цими об'єктами при зовнішніх та внутрішніх умовах, які змінюються [11, с. 199].

Не можна зводити функції управління до тільки технологічних аспектів чи економічних перетворень, вимагаючи максимальної узгодженості в забезпеченні загальної організованості, раціональності усіх без винятку елементів, з яких складається цілісна функція управління. Він підкреслював, що розвиток управління як специфічного виду діяльності, зростання його ролі, постійне розширення мережі органів управління є закономірним вираженням суспільно-громадського прогресу.

З урахуванням специфіки суб'єктів та об'єктів процесів управління виокремлюються такі види управління, як:

- а) державне управління;
- б) громадське управління;
- в) управління виробництвом;
- г) управління технікою;
- г) управління економікою;
- д) управління науково-технічним прогресом;

е) екологічне управління [11, с. 5–8].

А на засадах виділення такого критерію як характер діяльності суб'єктів соціального управління, на думку М. Х. Корецького, виділяються такі його види як:

а) державне управління (суб'єкт управління – держава та її органи);

б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування);

в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);

г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [12, с. 40].

Глобалізація екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення обумовили актуальність екологічного управління (управління в сфері взаємодії суспільства та природи) в сучасних умовах.

Але таким, що найбільше відповідає меті даного дослідження, на наш погляд, є визначення управління в галузі екології (екологічного управління): урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян [4, с. 280–282].

У сучасній літературі часто використовується в контексті екологічного управління термін «екологічний менеджмент». Разом з тим, багатьма вітчизняними і закордонними дослідниками терміни «управління» і «менеджмент» сприймаються як синоніми. Підґрунтям для таких заперечень виступає їх розбіжність за змістом. Але, як вважає В. В. Берега, при справжній наявності розбіжностей між цими поняттями, суттєвими вони стають тільки під час теоретичного аналізу. У практиці сучасного соціального управління така розбіжність сприймається як несуттєва, що дозволяє використання цих понять, як однопорядкових. «Менеджмент» як різновид управлінської праці виступає більш вузьким поняттям ніж «управління», особливо у його технологічному аспекті, що пов'язаний із управлінням машинами, різного роду пристроями та знаряддям. У сучасних умовах «менеджмент» розглядається як один із жанрів «управління». При цьому він зорієнтований на інноваційну діяльність, пов'язану з удосконаленням управлінської системи, підвищенням її ефективності. Саме ці міркування, виходячи з практичних аспектів розгляду такого питання, створюють підстави для використання термінів «управління» та «менеджмент», як однорядкових понять [5, с. 72].

Проте, заслуговує на увагу позиція Н. І. Глазунової, яка, визначаючи державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб) на суспільні процеси, відносини та діяльність людей, заперечує проти використання понять

«менеджмент» і «управління» як синонімів у контексті державного упорядкування. На її думку, відмінність даних понять зумовлена цільовими пріоритетами. Менеджмент, як складова ринкової економіки, зорієнтований на прибуток, рентабельність та вигоду. А державне управління зорієнтоване на реалізацію загальнонаціональних, соціальних інтересів, прав – тут не існує прямого зв'язку між комерційним успіхом і якістю послуг, що надаються суспільству [9, с. 13–18].

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення поняття «екологічне управління» їх значною мірою поєднує широка понятійна база. Тобто воно включає в себе такі поняття, як «природоохоронне управління», «управління природокористуванням», «управління екологічною безпекою» тощо.

Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що для різних підходів до визначення сутності та змісту екологічного управління існує загальна риса, що проявляється у визнанні у якості суб'єкта управління – держави та її уповноважених органів.

Саме це, а також розуміння того факту, що усі види управління органічно пов'язані між собою, на наш погляд, дає можливість розглядати проблеми екологічної безпеки у контексті державного управління.

Поняття «державне управління» у свою чергу також не має сталого та загальноживаного визначення. Це проявляється в існуванні широкого і вузького розуміння поняття «державне управління», що у свою чергу обумовлюється теоретико-пізнавальним рівнем його використання.

Так, за В. Авер'яновим, на рівні розгляду загальносоціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування державного управління як сукупності усіх видів діяльності органів держави, тобто усіх форм реалізації державної влади загалом [1, с. 52].

Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних. Для такого тлумачення вважається доцільним використання терміну «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», оскільки не передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Вузьке розуміння державного управління розглядається як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Виходячи з такого тлумачення державного управління у вузькому значенні воно відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що здійснюється певною частиною державних органів.

Власне, фахівці з адміністративного права не бачать різниці між державним управлінням та державним регулюванням за їх цільовим призначенням, уважаючи її умовною. Державне управління за таких умов є здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення

загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [13, с. 20].

Як достатньо вдалу спробу поєднання широкого та вузького значень слід навести визначення державного управління, дане Г. В. Атаманчуком: «державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, або перетворення, який спирається на її власну силу» [3, с. 62].

Таким чином визнається, що управління неможливе без регулювання (спрямування діяльності), а регулювання не може існувати без предмета управління, суб'єкта управлінської діяльності, що виступає регулятором поведінки суб'єкта. Регулювання, як і управління, спрямоване на розвиток та зміну системи, тому в цьому сенсі воно рівноцінне поняттю управління. На думку Ю. Боковикової, державне регулювання-управління слід розглядати як єдиний системний процес. А регулювання виступає за таких умов як системний вплив держави на суспільно-економічну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, ефективного функціонування та розвитку шляхом діяльності всіх гілок державної влади з використанням усіх форм, методів та інструментів, що є у розпорядженні держави [4, с. 327].

Близькими за змістом до визначення державного управління, що зроблене Н. І. Глазуною, є визначення А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенського, А. Ю. Васіної, Л. Ю. Гордієнко: «Власне, здійснення влади відбувається в процесі державного управління під яким розуміється цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [10, с. 31–32].

У такому підході до змісту державного управління, регулювання виступає як своєрідна складова, що спрямовується на вирішення загальних завдань. Проте найчастіше державне регулювання розглядається у практиці економічного життя, як одна з форм участі держави у прямому, або опосередкованому впливі на розподіл ресурсів. При цьому регулювання розглядається як складова системи економічного регулювання разом із корпоративним, або ринковим регулюванням. Західна традиція державного управління економікою передбачає розуміння регулювання, як адміністративно-правової регламентації ділових стосунків. Дж. Гелбрейт відзначає можливості регулювання, головним чином, у плануванні державою розвитку економічного процесу й побудови відносин з великими корпораціями на контрактних засадах [8, с. 8].

Наведені визначення поняття «державне управління» презентують тільки невелику частину спроб визначення сутності та змісту цього важливішого суспільного явища. Термін «державне управління»

використовується ще з 1887 року, коли він був уперше введений В. Вільсоном для позначення конкретної сфери практичної діяльності.

Сьогодні те, що розумілося під державним управлінням, може бути зведене до наступних позицій.

По-перше, це сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих і супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організацій як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, якими здійснюється комунікація, реалізується влада.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій і процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління та за якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити собі без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови і реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

По-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі найважливішу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Разом з тим доцільною видається спроба акцентувати увагу й на визначенні державного регулювання як системи заходів для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного використання її потенціалу, вирішення складних соціально-економічних проблем суспільства.

Майже не вбачає відмінностей між змістом управління та регулювання В. Є. Воротін, який вважає, що державне регулювання – це свідомо та цілеспрямована діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади та регламентована правовими нормами економічна діяльність. Державне регулювання – це

певна сукупність дій, яка приводить до конкретного результату, а його сутність розкривається й реалізується у взаємодії держави із суспільством [6, с. 30].

Аналіз вищенаведених позицій переконує у певній потребі визначення також і розбіжностей між поняттями «державне управління» і «державне регулювання». Така потреба обумовлена як складністю об'єктів державного управління, так і необхідністю адекватного підходу до них в процесі управління.

Висновки. Отже, така проблема може бути вирішена, якщо врахувати, що державне управління за своєю правовою сутністю є регулятивною діяльністю і може характеризувати регулювання як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одну із загальноуправлінських функцій. З таких позицій сутність регулювання полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів і явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів й створенні умов нормальної діяльності. В такому трактуванні регулювання близьке до управління, що є природним і зрозумілим, адже частина не може відображати основні ознаки цілого.

Використані джерела інформації:

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юридична думка, 2004. – 534 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Боковикова Ю. Визначення поняття «державне регулювання» // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.). – Т.2 / Ю. Боковикова. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 416 с.
5. Бурегга В.В. Социально-адекватное управление: концептуализация модели: монографія / В.В. Бурегга. – Донецк : Норд-Компьютер, 2005. – 171 с.
6. Воротін В.Е. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В.Е. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
7. Гаврилов М.І. Філософія демократичної державності / М.І. Гаврилов. – Донецьк : Вебер, 2007. – 380 с.
8. Гелбрейт Дж. Экономические теории и цели общества / Дж. Гелбрейт. – М., 1979. – С.8.
9. Глазунова Н.И. Система государственного управления : учеб. для вузов / Н.И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
10. Державне управління: навчальний посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко / за ред. Л.Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2004. – 324 с.
11. Іванюк Д.П. Управління природоохоронною діяльністю: навчальний посібник / Д.П. Іванюк, І.В. Шульга. – К.: Алеута, 2007. – 368 с.
12. Корецький М. Теоретичні засади державного управління / М. Корецький // Персонал. – 2007. – № 5. – С. 35 – 41.
13. Нешик С. Регіональна екологічна політика в Україні / С. Нешик // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.- практич. конф. за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.). – Том 1. – К., 2004. – С.19 – 21.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор