

**Кумачова А.С.**

Донецький державний університет управління

## ОБҐРУНТУВАННЯ ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано теоретичне підґрунтя щодо сутності поняття «механізм державної політики»; акцентовано увагу на проблемі комплексності механізмів державної політики розвитку «зеленої» економіки; узагальнено концептуальні засади формування державної політики розвитку «зеленої» економіки, у рамках чого розроблено механізм державної політики розвитку «зеленої» економіки; обґрунтовано специфіку механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки.*

**Ключові слова:** механізм, державна політика, «зелена» економіка, стейкхолдери, концептуальні засади.

**Постановка проблеми.** Затвердження на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році Цілей сталого розвитку до 2030 року зумовило старт процесу їх адаптації для кожної країни, а також перегляд системи державного управління та розроблення відповідної державної політики. Проте сьогодні серед органів державної влади практично відсутнє розуміння значення концепції сталого розвитку, тому її впровадження в існуючу систему державного управління та розроблення відповідної методології не мають системного характеру. Зокрема, нині неможливо констатувати наявність в Україні чинної політики розвитку «зеленої» економіки як важливої складової парадигми сталого розвитку. Фахівці [8, с. 40] зазначають, що необхідність розроблення та впровадження політики «зеленого» зростання в Україні викликана як міжнародними зобов'язаннями, так і внутрішніми соціально-економічними й екологічними реаліями. З огляду на все вищезазначене актуальності набуває проблема розроблення відповідних механізмів державної політики, яка розкривається у можливості впливати на процес формування якісно нового «зеленого» економічного курсу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі обґрунтування особливостей механізмів державного управління як у загальному сенсі, так і в контексті їх застосування у різних сферах управління присвячено праці таких учених і дослідників, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.Д. Древаль, З.М. Бурик [3], Ю.В. Ковбасюк [5], Ю.М. Комар, В.Я. Малиновський [6], О.А. Маш-

ков [7], П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.Л. Приходченко [9], Р.М. Рудницька, Ю.П. Сурмін [5], В.В. Тертичка, В.П. Трошинський [5], О.В. Федорчак [11], та багатьох інших. Вивченню теоретичних засад концепції «зеленої економіки», розкриттю її сутності, особливостей, інструментів і механізмів реалізації присвячено роботи О.В. Балуєвої [2], І.К. Бистрякова, Б.В. Буркинського, Т.П. Галушкіної [8], Л.В. Жарової, Т.К. Кваша, Л.А. Мусіної [8], В.Г. Потапенка [8], В.Є. Реутова, М.І. Стегней, Є.В. Хлобистова, О.С. Чмир та інших. Проте відсутність сьогодні єдиного підходу до формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні зумовила потребу у нових розробках, зокрема щодо обґрунтування відповідних механізмів державної політики.

**Постановка завдання. Метою статті** є визначення концептуальних засад й обґрунтування на цій основі підходу до формування механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У найбільш широкому сенсі поняття «механізм державного управління» можна визначити як внутрішнє влаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності [5, с. 424].

Н.Р. Нижник та О.А. Машков [7, с. 37] визначають механізм державного управління як складову державно-управлінської системи, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління. Схожий під-

хід пропонується В.Я. Малиновським [6, с. 103], який визначає механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління.

Проте, як зазначає Ю.Д. Древаль [4, с. 61], такі підходи мають виражений акцент на структурі механізмів державного управління, тоді як більш прогресивною є орієнтація на системний підхід до тлумачення механізмів державного управління з додатковими вказівками на конкретні методи та важелі. Розвиваючи такий підхід у рамках проблеми державного управління в контексті сталого розвитку, Бурик З.М. [3] визначає механізм державного регулювання сталого розвитку як єдину складну систему взаємопов'язаних елементів, що формується на основі причинно-наслідкових залежностей цілеспрямованого організуючого, координуючого та регулюючого впливу держави на систему сталого розвитку шляхом застосування методів важелів та інструментів впливу й містить таке: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, фінансово-економічний та інформаційний механізм, та реалізується на різних рівнях управління.

Отже, зважаючи на те, що державна політика розвитку «зеленої» економіки є складним і багатофакторним явищем, вважається доцільним акцент на комплексності такої політики.

О.В. Федорчак [11] зазначає, що склад комплексного механізму державного управління формують такі види механізмів, як економічний, мотиваційний, організаційний, політичний і правовий. Більш конкретно описує структуру механізму державного управління Л.Л. Приходченко [9, с. 111], пропонуючи виокремлення цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий і нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) та передбачаючи наявність входу – цілі (ідеал, до якого прагнуть) та результат (отримані наслідки діяльності), послідовність переходу та наявність науково-методичного, інформаційно-аналітичного забезпечення (як треба організувати діяльність, аби вона була ефективною).

Варто зауважити, що комплексність проблеми формування державної політики розвитку «зеле-

ної» економіки передбачає застосування довгострокового стратегічного підходу, що дає змогу гармонічно вбудувати таку політику в систему державного управління України, яка перебуває в процесі реформування та адаптації до європейського законодавства, що підкріплюється низкою міжнародних зобов'язань.

Основною метою формування державної політики у сфері «зеленої» економіки є забезпечення ефективного регулювання процесу розвитку «зеленої» економіки в контексті сталого розвитку. З огляду на акцент на концепції сталого розвитку, а також з урахуванням загальних європейських демократичних принципів, обумовлених Угодою про асоціацію з ЄС [10], що являють собою основоположні засади, на яких має ґрунтуватись увесь процес організації та здійснення державного управління, відповідні керівні принципи для всієї подальшої політики умовно можна поділити на такі основні групи: 1) суверенітету (суверенітет і територіальна цілісність, непорушність кордонів і незалежність, невтручання у внутрішні справи інших держав); 2) безпеки (незастосування сили або загрози силою, протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних із нею матеріалів і засобів їхньої доставки, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, мирне врегулювання спорів); 3) демократії (повага до прав людини й основоположних свобод, рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею); 4) співробітництва та кооперації (співпраця між державами, сумлінне виконання зобов'язань за міжнародним правом, ефективна багатосторонність), 5) легітимності (верховенство права, рівність перед законом); 6) політичної ефективності (належне врядування, боротьба з корупцією); 7) сприяння сталому розвитку. Кожен із наведених принципів має конкретизуватись вимогами, які висуваються до державної політики розвитку «зеленої» економіки та забезпечують дотримання стратегічного підходу. Відповідно до зазначених вимог можуть бути сформульовані цільові орієнтири, на які має спрямовуватись державна політика розвитку «зеленої» економіки. Зважаючи на існуюче економічне та політичне підґрунтя для розвитку «зеленої» економіки, які було описано в попередніх працях [1] та [2], а також досвід інших країн із транзитивною економікою, які вже стратегічно означили проблему формування «зеленої» економіки на рівні державної політики (Казахстан, Білорусь та інші), у ролі пріоритетних напрямів і відповідних цільових орієнтирів державної полі-

тики розвитку «зеленої» економіки в Україні пропонується визначити: 1) напрям енергоефективності; 2) інфраструктурний напрям; 3) ресурсний напрям; 4) економічне оточення. Конкретизація зазначених напрямів шляхом визначення відповідних цільових орієнтирів, а також термінів реалізації та очікуваних результативних показників у підсумку зумовлює концептуальні засади формування державної політики розвитку «зеленої» економіки.

Зазначені концептуальні засади розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки закладають фундаментальні основи для формування системи відповідних механізмів державної політики розвитку «зеленої» економіки, які забезпечать досягнення поставлених цілей через ефективне державне регулювання шляхом скерованого впливу державної влади на процес формування та реалізації такої політики.

Виняткова роль в управлінні процесом формування та реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки належить державі в особі уповноважених органів, проте акцентуалізація ролі природних систем, ресурсної бази, навколишнього середовища загалом зумовлює потребу широкого охоплення громадськості як конституційного власника та розпорядника такого роду ресурсів і призводить до логічної трансформації державного управління в публічне. При цьому комплексність проблеми формування механізмів державного управління у сфері державної політики розвитку «зеленої» економіки полягає в тому, що, перш за все, така політика має бути органічно вбудована в загальноекономічну політику країни, політику охорони навколишнього середовища, уникаючи дублювання функцій відповідними відомствами, беручи до уваги існуючу секторальну та регіональну політику, створювати можливість вибору відповідного методу впливу та забезпечувати ефективну реалізацію державної політики сталого розвитку. Остання умова може бути досягнута шляхом застосування запропонованого раніше концептуального підходу до розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки України.

Отож комплексний механізм державної політики розвитку «зеленої» економіки становить складну систему засобів координації прямих, зворотних і міжвідомчих зв'язків, а також розподілу ресурсів і ризиків між об'єктами-цілями державної політики та функціональним навантаженням відповідних суб'єктів-стейкхолдерів, яка ґрунтується на сучасних підходах і залишає за собою

провідну роль у досягненні сталого розвитку та забезпеченні суспільного добробуту.

Варто зазначити, що можна погодитись із загальноприйнятою традицією щодо поділу комплексного механізму державного управління на окремі види – економічний, організаційний, інформаційний, правовий, політичний, мотиваційний і тому подібне, у контексті державної політики розвитку «зеленої» економіки такий поділ має свою специфіку:

1) для кожного пріоритетного напрямку можна виокремити свій набір необхідних механізмів і за потреби сформувати окремий комплексний механізм реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки, наприклад у сфері енергетики або інфраструктури і так далі;

2) кожен вид механізмів може мати спільні для всіх пріоритетних напрямів характеристики, наприклад організаційний механізм передбачає певні риси централізації, що виявляються у наданні повноважень щодо формування державної політики розвитку «зеленої» економіки певному органу державного управління;

3) у разі формування державної політики розвитку «зеленої» економіки виникає дифузія між різними механізмами: правового з економічним – у разі встановлення «зелених» тарифів, «зелених» податків і тому подібного; правового з організаційним – під час розподілу та законодавчого закріплення повноважень органів державної влади; організаційного з економічним – під час формування інвестиційного середовища «зеленої» економіки, яке передбачає структурування методів акумулювання «зелених» інвестицій за відповідними виконавцями і так далі;

4) через складність комплексного механізму відсутня ієрархічність серед окремих видів державних механізмів, що, з одного боку, створює підґрунтя для рівномірного розроблення державної політики, а з іншого – відповідає запропонованому концептуальному підходу та дає змогу логічно «вписати» державну політику розвитку «зеленої» економіки в державну політику сталого розвитку;

5) для забезпечення повноцінного узгодження всіх складових комплексного державного механізму формування державної політики розвитку «зеленої» економіки доцільності набуває попередня розробка схеми державного управління цим процесом, відповідно до якої визначатиметься етапність і логіка побудови комплексного механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки.

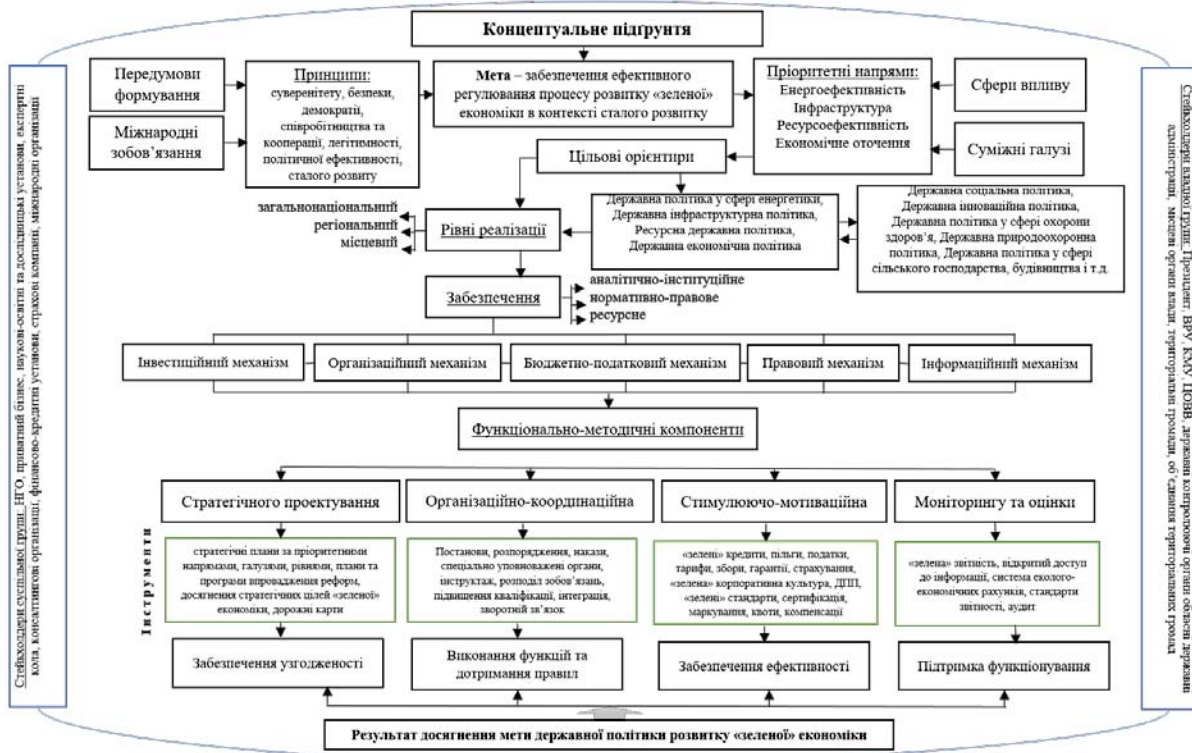


Рис. 1. Комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні

Отже, комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні матиме такий вигляд (рис. 1):

Варто зазначити, що у ролі аналітично-інституційного забезпечення формування державної політики розвитку «зеленої» економіки виступають умови впровадження (сприятливі та несприятливі), вплив політики, визначення пріоритетів, формування чіткого розуміння процесу владними стейкхолдерами, ідентифікація ролей, формування зв'язків між стейкхолдерами, шляхи залучення бізнесу й таке подібне. Нормативно-правове забезпечення являє собою наявну законодавчу та розпорядчу базу, традиції права, норми та принципи міжнародного права й таке подібне. Ресурсне забезпечення містить фінансове, кадрове, технологічне, природне, матеріальне забезпечення, ресурс часу тощо.

Також вважається необхідним додаткове пояснення такої складової запропонованого механізму, як функціонально-методичні компоненти. З огляду на проаналізовану сутність визначення поняття «механізм державної політики» застосування функціонально-методичних компонент дає змогу одночасно врахувати в конструкції механізму як розподіл ролей серед владних стейкхолдерів, що залучені у процес формування державної політики, так і спектр

методів формування та реалізації державної політики, тобто співвідношення між способом і змістом управлінських впливів. Отже, у ролі основних виокремлено такі компоненти механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки:

1. Компонента стратегічного планування – передбачає визначення засад стратегічного управління розвитком «зеленої» економіки, визначення концептуальних рамок і шляхів реалізації стратегічного управління.

2. Організаційно-координаційна компонента – передбачає налагодження координації між органами управління, сферами, секторами, налагодження співпраці з недержавними громадськими організаціями, науково-дослідними установами, експертним середовищем, громадськістю, розподіл зобов'язань і ресурсів.

3. Стимулюючо-мотиваційна компонента – заохочення стейкхолдерів до участі у процесі формування державної політики розвитку «зеленої» економіки, посилення експертної спроможності владних стейкхолдерів, заохочення до навчання, мобілізація фінансування.

4. Компонента моніторингу та оцінювання – запровадження системи звітування, розроблення індикаторів, врахування ефектів протягом усього процесу розроблення державної політики.



Зазначимо, що конкретизація результатів, передбачених комплексним механізмом формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в контексті визначених пріоритетних напрямів і досягнення запропонованих цільових орієнтирів, виявляється в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, що деталізується окремо в рамках документів стратегічного планування розвитку «зеленої» економіки (наприклад, концепції державної політики розвитку «зеленої» економіки).

**Висновки.** Проблема формування механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки України сьогодні залишається невизначеною, що створює суттєву загрозу для досягнення цілей сталого розвитку. З огляду на існуюче теоретичне підґрунтя, міжнародні зобов'язання та забезпе-

чення довгострокового стратегічного підходу до управління узагальнено концептуальні засади розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки України, які передбачають формування мети, принципів, вимог, що забезпечують дотримання стратегічного підходу, виокремлення пріоритетних напрямів і цільових орієнтирів. На засадах комплексності проблеми формування механізмів державного управління у сфері державної політики розвитку «зеленої» економіки та її специфіки в цій сфері запропоновано комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні, який забезпечує дотримання проблемно-орієнтованого стратегічного управління, має виражений аналітичний характер, забезпечує залучення широкого кола осіб, враховує впливи та зв'язки.

#### Список літератури:

1. Kumachyova A. Economic situation in Ukraine as a background for the state policy development of the “green” economy. The Strategic Potential of the State and Territorial Development: collective monograph. Podhájska (Slovak Republic): European Institute of Further Education – Donetsk State University of Management. 2017. P. 181–187.
2. Балужева О.В., Кумачова А.С. Проблеми формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні в сучасних умовах. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: колективна монографія / Заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистов. Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики. 2017. С. 406–420.
3. Бурик З.М. Механізм державного регулювання в сфері сталого розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1190> (дата звернення: 20.07.2018).
4. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 57–63.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-е вид., доп. і випр. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
8. Основні засади впровадження моделі «зеленої» економіки в Україні: навч. посібник / Т.П. Галушкіна, Л.А. Мусіна, В.Г. Потапенко та ін.; за наук. ред. Т.П. Галушкіної. Київ: Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 154 с. (Бібліотека екологічних знань).
9. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник НАДУ. 2009. № 2. С. 105–112.
10. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27 червня 2014 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 20.07.2018).
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: [http://vivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik/fail/O\\_Fedorchak.pdf](http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 20.07.2018).

**ОБОСНОВАНИЕ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ «ЗЕЛЕННОЙ» ЭКОНОМИКИ В УКРАИНЕ**

*В статье проанализированы теоретические основы сущности понятия «механизм государственной политики»; акцентировано внимание на проблеме комплексности механизмов государственной политики развития «зеленой» экономики; обобщены концептуальные основы формирования государственной политики развития «зелёной» экономики, в рамках чего разработан механизм государственной политики развития «зелёной» экономики; обоснована специфика механизма государственной политики развития «зелёной» экономики.*

**Ключевые слова:** механизм, государственная политика, «зелёная» экономика, стейкхолдеры, концептуальные основы.

**REASONING THE APPROACH TO THE FORMATION OF THE STATE POLICY  
MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF “GREEN” ECONOMY IN UKRAINE**

*The article analyzes the theoretical basis for the essence of the concept of “mechanism of state policy”; accentuates attention on the problem of the complexity of the state policy mechanisms for the development of the “green” economy; generalizes conceptual foundations of state policy development of the “green” economy, in which the state policy mechanism for the development of the “green” economy was developed; substantiates the specificity of the state policy mechanism for the development of the “green” economy.*

**Key words:** mechanism, state policy, “green” economy, stakeholders, conceptual foundations.