

ГЛАВА 6:

Административное измерение систем управления окружающей средой

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 6.1

Подчеркнуть важность интегрирования экологических аспектов в общее административное управление самоуправления и ознакомить с инструментами для достижения этого. Участникам будут представлены:

- Административное измерение муниципального управления окружающей средой – в развитие описания в Главе 2
- Административные инструменты для муниципального управления окружающей средой и необходимость их интеграции, с целью обеспечения новаторского управления окружающей средой
- Концепция Нового Государственного Управления, в особенности ее элементы, которые могут быть использованы в управлении окружающей средой. Как СУОС может придать значимость широкому публичному управлению.

ПОДХОД

Содержание главы 6 представлено в виде лекции с приложенными слайдами, как основой презентации.

- Главы могут показаться участникам чересчур насыщенными и сложными. Поэтому преподавателям настоятельно рекомендуется выборочно использовать только ту информацию, которая, по их мнению, подходит для поставленной цели.
- Преподавателям следует постоянно помнить о том, что с целью удовлетворения разнообразных требований, информация, представленная в данном пособии, носит интернациональный и обобщенный характер. Отсюда следует, что преподавателям, возможно, будет необходимо изменить примеры и терминологию, чтобы адаптировать информацию к местным условиям.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Введение	3
2	Обзор инструментов, используемых в административном измерении муниципального управления окружающей средой	3
3	Пространственное планирование	5
4	Развитие в направлении систем управления окружающей средой	5
	Интегрирование СОУС в структуру государственного управления	6
	5.1 Новое государственное управление	8
6	Краткие итоги	11
7	Ссылки	12

1 ■ ВВЕДЕНИЕ

Чтобы достигнуть постоянного улучшения экологической эффективности самоуправлений, очень важно интегрировать СУОС в существующую общую структуру управления и с инструментами уже применяемыми администрацией.

Главным принципом интегрированного управления окружающей средой и руководства (например, интегрированное использование многих приемов управления окружающей средой и приемов реализации власти) – является творческое использование множества инструментов экологической политики и руководства, а также приемов управления, с целью достижения устойчивости. В данной главе представлены различные приемы, используемые в административном измерении муниципального управления окружающей средой.

Данная глава также обращает внимание на другие инструменты управления и реализации власти, используемые в сфере общения между администрацией и всем сообществом. Существует множество инструментов реализации власти и управления, применяемых на местном уровне, чтобы осуществлять поставленные задачи, соответствовать требованиям контроля, вовлекать жителей и обеспечивать услуги, которые необходимо принимать во внимание в процессе создания СУОС в условиях местного самоуправления. В экологическом руководстве на международном уровне произошел общий поворот от командно-контрольного подхода к новаторской гибридизации многочисленных инструментов управления. СУОС может помочь этому интегрированному применению политики и инструментов на местном уровне и СУОС сама будет более успешной в таком окружении.

Государственное управление это способ выполнения задач и предоставления услуг администрацией. В государственном управлении должны быть отношения и взаимодействие между политическими органами и администрацией, между администрацией и гражданами, а также внутри и между департаментами. Система управления окружающей средой должна вписываться в эту структуру управления, с тем, чтобы интегрировать экологические соображения во всю деятельность администрации. В течение нескольких последних лет концепция Нового государственного управления возникла снизу в целом ряде самоуправлений, особенно в Европе, Австралии и Новой Зеландии. Новое государственное управление описывается в данной главе, так как оно обладает особенно высоким потенциалом для интеграции с системами управления окружающей средой.

2 ■ ОБЗОР ИНСТРУМЕНТОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ИЗМЕРЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Существующие инструменты управления окружающей берут свое начало из разных фаз экологической политики. В ходе этого развития предпринимались попытки компенсировать дефицит определенных инструментов, создавая совершенно новые инструменты. Более новые инструменты затем имели дело с различными сферами экологических проблем. Таким образом, были созданы высоко специализированные методы. Однако координация или интеграция инструментов сразу же за этим не последовала.

Как описывалось в главе 2, отдельные инструменты могут использоваться, проходя через все измерения муниципального управления окружающей средой – через политическое измерение, измерение сообщества и административное измерение, но существуют также определенные инструменты, которые фокусируются только на одном измерении.

Рисунок 6.1 показывает примеры инструментов, применяемых в административном измерении муниципального управления окружающей средой. Они были разделены, чтобы показать те инструменты, которые базируются в административном измерении, то есть они используются административным персоналом, как приемы управления окружающей средой.

Некоторые из показанных инструментов иногда фокусируются на административном измерении, но также часто используются и в других измерениях. Например, Экологический план действий и цели в отдельных случаях могут быть установлены административным персоналом. Однако, там, где они являются частью Местной повестки дня 21, они будут опираться на измерение сообщества жителей, а также будут связаны с политическим измерением.

Экологическая отчетность также является общим инструментом, в основном используемым в административном измерении управления окружающей средой, но она пересекается с политическим измерением и в некоторых случаях также и с измерением сообщества. В действительности это иллюстрирует силу некоторых инструментов в соединении измерений, что очень важно для интегрированного подхода к муниципальному управлению окружающей средой.

Рисунок 6.1: Инструменты, используемые в административном измерении муниципального управления окружающей средой

Инструменты, прочно располагающиеся в административном измерении:	
Инструменты пространственного планирования	Учет экологических затрат
Стратегическая экологическая оценка	Системы экологической информации
Отчет о состоянии окружающей среды	Инструменты нормирования
Сравнение показателей	Географические информационные системы (ГИС)
Экологический план	Ландшафтное планирование
Оценка состояния окружающей среды	Внутренний аудит
Экологический контроль	Определение области применения
Цели качества окружающей среды	Экономические инструменты
Оценка воздействия на окружающую среду	Управление операциями (требование СУОС)
Экологическая программа	
Инструменты, располагающиеся в административном измерении, а также в других измерениях:	
Экологические планы действий и цели	
Экологическая отчетность	
Экологический след	
Экологические цели и индикаторы	
“Научные” инструменты, используемые администрацией	
Экологический мониторинг	Анализ воздействия на окружающую среду
Биоиндикаторы	Анализ потока веществ
Анализ потока материалов	Сортировка
Планирование по наименьшим затратам	Оценка жизненного цикла

Следующий подраздел более подробно объясняет использование некоторых из этих инструментов и описывает создание инструментов, приближающихся к системам управления окружающей средой, какими мы их знаем сегодня. Самые ранние попытки обращения с экологическими вопросами системным образом, особенно в Европе, стали частью процесса планирования.

3 ■ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В результате первой фазы экологической политики были разработаны инструменты пространственной/физической ориентации (такие, как ландшафтное планирование). До недавнего времени эти инструменты были основным способом рассмотрения экологических проблем стратегически на уровне самоуправления. В Европе, например, существует давняя традиция пространственного (физического) планирования. Земля была одним из первых ресурсов, которого не хватало. Поэтому появилась необходимость регулирования землепользования.

Причиной интеграции экологических аспектов в **пространственное планирование** явилось то, что часто с ним связаны экологические проблемы, благодаря их влиянию на конкуренцию в землепользовании. И не только потому, что дерево не может быть посажено на том же квадратном метре земли, где построен дом, но в значительно более широком смысле. Основными экологическими заботами, относящимися к пространству, являются качество поверхностных вод, концентрации загрязнителей воздуха, характеристики почвы, местный климат и обеспечение среды обитания видам, находящимся под угрозой исчезновения.

Одним из инструментов, который был разработан, чтобы объединить экологические проблемы на пространственной основе, является Экологический план города Мюнстера, Германия. Преимуществом планов такого вида является иллюстрация вопросов, которые непосредственно связаны с пространственными темами, такими как сохранение ландшафта, создание сети сред обитания, городской микроклимат и землепользование. Этот тип пространственного управления является наиболее важным для местных (пространственно связанных) экологических проблем. Однако глобальные и межрегиональные вопросы зачастую не достаточно правильно рассматриваются этим подходом.

В то время, как пространственное планирование является весьма традиционным, зачастую экологические аспекты не принимаются им во внимание всесторонним образом. Это выглядит иначе в таких странах, как Финляндия, где физическое планирование является частью более широкого муниципального процесса планирования. Здесь часто больше внимания уделяется разработке изолированных планов, чем тому, насколько они понятны и используются ли ответственными политиками. Силой этого инструмента является его оценка ситуации, оценка и формулировка целей. Однако к слабостям можно отнести то, что планам часто не хватало точности, и у используемых пространственно ориентированных плановых инструментов отсутствовали ссылки на цели с указанием сроков.

Как указывалось выше, подход пространственного планирования был началом стратегических усилий по охране среды в муниципалитетах. Оно также сформировало основу для дальнейших инструментов, многие из которых все еще употребляются в контексте пространственного планирования.

4 ■ РАЗВИТИЕ В НАПРАВЛЕНИИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

В 70-е годы самоуправления начали подготавливать и публиковать **экологические отчеты**. Позднее многие местные самоуправления стали добавлять к отчетам программные и политические заявления по экологической ситуации и мероприятия администрации по охране среды. Экологические отчеты все более становились своего рода экологическими программами.

В середине 80-х центром обсуждения стал следующий инструмент управления окружающей средой – местная **Оценка воздействия на окружающую среду (ОВС)**. После введения ОВС в США в 1969 году, Европейский союз в 1985 году выпустил директиву ОВС для проектов со значительным воздействием на окружающую среду. На муниципальном уровне существуют несколько форм добровольных ОВС, в том числе оценка планов землепользования, проектов строительства больших зданий и промышленных объектов. Важно помнить, что ОВС, это только метод, вступающий в действие только на самом последнем этапе процесса «ПППП» (политика → план → программа → проект), когда уже принято стратегическое решение.

Дальнейшими инструментами, поддерживающими знания самоуправлений о своей ситуации и о том, что им следует улучшить, являются: Отчет о состоянии окружающей среды (ОСОС), представляющий местную ситуацию и проблемы, и Экологический след, который отражает размеры территории, необходимой городу для обеспечения своих нужд. Они очень полезны для начала

политической дискуссии, но при этом не происходит координированного взаимодействия с интегрированными мерами и экологической программой (как в ИСО 14001 и ЕМАС).

Дальнейшее и более широкое развитие концепции ОСОС представлено **стратегической экологической оценкой (СЭО)**, которая в отличие от ОСОС применяется в ходе всего процесса «ППП». СЭО может быть определена, как: «формализованный, системный и всеобъемлющий процесс оценки экологических результатов политики, плана или программы и их альтернатив...» (Therivel, 1996). СЭО может, если она внедрена, вносить ценную информацию для постановки целей и экологической программы СУОС.

Постановка целей по существу является важным элементом общего витка управления, а также и в самой процедуре СУОС. Наиболее научным подходом является идентификация **целей качества окружающей среды**. В нем определяется желаемый статус окружающей среды, например, статус реки с точки зрения качества воды. Город Вайсбаден, Германия, в 1990 году стал на местном уровне лидером в этой области. После научной дискуссии о важных экологических целях городской Совет принял систему целей качества окружающей среды. Они частично представлены количественными показателями, но не объединены с четкими процессами внедрения и контроля. Другими видами целей являются **цели сокращения**, происходящие из международных конвенций, таких, как конвенция по климату; цели деятельности, которые берутся из добровольных соглашений, таких, как Киотский протокол. Экологические стандарты берут свое начало из целей, будучи в основном намного более точными технически.

Для эффективного использования целей и вышеупомянутых инструментов для постоянного улучшения и устойчивого развития, они должны быть скоординированы и объединены системой управления окружающей средой. СУОС использует информацию, предоставляемую такими инструментами, как ОСОС, отчет о состоянии окружающей среды и экологический след для создания экологической политики и программы. Задуманные цели затем будут обеспечены систематическим мониторингом и методами контроля, чтобы проверять их достижение, а механизмы обратной связи и отчетности СУОС обеспечат улучшения в следующем цикле.

5 ■ ИНТЕГРИРОВАНИЕ СУОС В СТРУКТУРУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система управления окружающей средой должна быть введена и интегрирована в общую систему управления муниципалитета. Это обеспечит признание ее всеми уровнями персонала муниципалитета, принятие экологических задач наряду с общеполитическими целями и задачами и интеграцию управления окружающей средой во все аспекты муниципальной деятельности.

Государственное управление является главным видом управления самоуправлением. Оно имеет дело с организационной структурой, организацией ее работы и отношениями внутри и между департаментами и между департаментами и политическими органами. Оно занимается способом, которым местная администрация обеспечивает эксплуатационную эффективность и услуги сообществу. Оно также имеет функции контроля, например, осуществление деятельности в рамках финансового бюджета.

Таблица 6.1, приведенная ниже, показывает некоторые из инструментов, используемых в государственном управлении для обращения к экологическим вопросам (Nel, 2000). Она была построена так, чтобы классифицировать инструменты соответственно их основному фокусу.

Таблица 6.1: Инструменты экологического руководства – стратегии и приемы (иллюстративный и неполный перечень)

Стратегии	Командно-контрольные стратегии	Инструменты гражданского плана	Экономические инструменты	Соглашения и урегулирование споров
Инструменты	Экологические законы Инспекции Запросы дополнительной информации Аудиты Судебное преследование Запреты Ордер на задержание Комиссии по расследованию Разрешения, допуски, лицензии и т.д. Директивы Штрафы Распоряжения Реформы ответственности Установленное законом хранение записей и отчетов Экологические стандарты Постановления Нормативные акты Распоряжения по восстановлению окружающей среды	Образование Осведомленность публики Доступ к информации Участие публики Повышение <i>locus standi</i> Классовые действия Частное преследование Призы за выгодные цены Зеленые права Защита свистунов Защита рабочих Эко-маркировка Публичные инвентаризации отходов и загрязнителей	Стимулы и награды Управление спросом Разрешения на выбросы, подлежащие продаже Схемы переработки содержимого депозитариев Резервные запасы Экологические налоги Ограничения в торговле Ценовая политика Дифференцированные косвенные налоги Налоговые концессии Субсидии (инвестиции, исследования и разработки, деятельность) Налоги на продукцию Налоги на ресурсы Налоги на выбросы Налоги на тех. процессы Двух ярусные тарифы Система залог-возмещение Зеленые закупки Взносы потребителей Национальный экологический фонд	Международные соглашения Договоренности и соглашения о сотрудничестве Системы управления окружающей средой / Контролируемое саморегулирование Раздумье Арбитраж Экологические трибуналы/суды Пересмотр Апелляция

В настоящее время происходит отход от командно-контрольного подхода к использованию инструментов в комбинации друг с другом, чтобы связать власть, политику и инструменты управления для достижения устойчивости и улучшения состояния окружающей среды.

Система управления окружающей средой будет полезной для высвечивания мест, где эти инструменты необходимо использовать, чтобы работать в направлении экологических задач. Планы по их применению могут быть включены в экологическую программу СУОС.

Чтобы мотивировать улучшение экологического поведения и деятельности, важно использовать концепции государственного управления. Концепция Нового государственного управления (НГУ) в особенности, является как сложной задачей, так и вызовом, например, соединить центральное правительство с принципами устойчивого развития и управления окружающей средой. Новое государственное управление будет представлено в следующей секции, так как оно обладает значительным потенциалом для связи с системой управления окружающей средой.

5.1 НОВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Традиционные административные процедуры фокусируются на управлении «вводимыми ресурсами» (например, бюджетные ресурсы, планирование) и, по-видимому, также озабочены структурами и процессами.

Новое государственное управление фокусируется на результатах (продукты и результаты) и на ресурсах, используемых для их достижения. Эти результаты оцениваются, при помощи согласованных измеримых целей и механизмов мониторинга для проверки их достижения. Кроме того, должны анализироваться запланированные воздействия («последствия»), с тем, чтобы эффективность использования ресурсов могла применяться в виде основания для принятия управляющих решений.

СУОС хорошо вписывается в эту систему, в ней она также руководствуется значениями измеримых целей, которые могут поддерживаться посредством обсуждений и соглашений между выборным Советом и администрацией. В этих рамках администрация может независимо выполнять свои специфические задачи. Затем это проверяется с помощью механизма мониторинга между администрацией и политическим уровнем (внутренний аудит).

Новое государственное управление концентрируется на лучшем распределении ресурсов – финансовых и людских. Внедрение этого часто застревает на уровне руководства, ориентированного на результат. Это означает, что продукты (т.е. услуги) и эффективность деятельности администрации измеряются согласно их экономическим результатам, таким, как улучшения в балансах и экономии. Они не измеряются в соответствии с экономической, социальной или экологической эффективностью, которые переносят распределение и использование ресурсов в другой контекст.

В настоящее время внедрение нового государственного управления в основном фокусируется на стратегии финансовых сокращений, нежели чем на всеобъемлющей модификации муниципального управления в части «гражданского сообщества». Поэтому в нем также имеет место недостаток внимания к экологическим вопросам. Однако существуют значительные стимуляторы для интеграции систем управления окружающей средой в эту модернизацию административных процедур. Новое государственное управление будет улучшено экологическими целями и связано с СУОС.

Элементы Нового государственного управления.

Характеристиками Нового государственного управления являются:

- Важность значения граждан (иногда называемых «потребителями»)
- Децентрализованная и персонифицированная ответственность
- Составление бюджета
- Механизм контроля и отчетности
- Каталог продуктов – где коммунальные услуги и эффективность деятельности классифицируются, как продукты
- Индикаторы эффективности
- Цели.

Даже с первого взгляда можно увидеть, что (а) эти элементы подобны тем, которые рекомендуются для продвижения в направлении устойчивого развития (например, как в Местной повестке дня 21 – применение целей, отношения с гражданами) и (б) эти элементы совместимы с одновременным внедрением СУОС.

Элементы НГУ эффективны в переориентировании организации и деятельности администрации в направлении устойчивого развития. Однако это может быть успешно реализовано только с использованием СУОС и Местной повестки дня 21.

Децентрализованные департаменты

До настоящего времени ответственность за ресурсы была централизована в муниципальной администрации. В НГУ департаменты децентрализованы и отвечают каждый за свой бюджет. Поэтому они должны быть особенно «ориентированы на прибыль», с тем, чтобы не переносить дефицит в следующий бюджетный год. Организационное, человеческое и финансовое управление связаны воедино в каждом департаменте. Это укрепляет независимость и создает персональную ответственность за результаты, что является важной предпосылкой для устойчивого развития. Это также главный критерий для успешного управления окружающей средой, так как каждый департамент берет на себя ответственность за использование ресурсов и их воздействие на окружающую среду.

Однако существует некоторая опасность для эффективного управления окружающей средой, которая может появиться от этого подхода. Структурно это может закончиться узким фокусированием департамента на финансовых ресурсах. Мотивация для принятия во внимание лимитов на природные ресурсы и воздействия на окружающую среду может снизиться. Обязательные экологические цели и ответственность за потребление природных ресурсов и экологические аспекты создадут в администрации всеобъемлющую перспективу.

К тому же, стремление к внутренней реорганизации может привести к ситуации, в которой сильные экологические единицы разделятся, особенно, там, где их задачи не были обязательными (например, экологическое планирование). Административные группы могут затем заниматься экологическими вопросами, как малой частью других проектов. Это ведет к опасности управления окружающей средой от случая к случаю в форме бессистемного внедрения мероприятий.

Если индивидуальные проекты не имеют общей структуры, в рамках которой они осуществляются, тогда не будет осуществляться координация экологических усилий. Должна существовать структура, ориентированная на директивы устойчивого развития. НГУ должна усиливаться экологическим компонентом, который облегчит стратегическое и общее руководство процессом управления с принятием во внимание устойчивого развития.

Бюджет

Каждый департамент получает свою часть общего годового бюджета, которым он должен будет управлять сам. Таким же образом, цели экологической эффективности, установленные, как часть СУОС, должны внедряться децентрализованно. Это сделает каждый департамент независимым и определит его ответственность за достижение целей. СУОС помогает назначить соответствующих исполнителей, ответственных за экологические аспекты и использование целей, чтобы обеспечить улучшение.

Контроль

Для общего руководства через политику, важно иметь подходящий механизм контроля (отчетность и обратная связь), чтобы проверять достижение целей. Чем более децентрализован бюджетный процесс, тем более важно информировать выборных политиков в Совете и лидеров администрации, чтобы избежать любого отклонения от целей. Это должно происходить периодически в рамках стандартизированного механизма отчетности.

Отчеты должны включать все три уровня оценки эффективности - введение ресурсов, продукция и последствия, т.е.:

- Выполнены ли задания удовлетворительно
- Выполнены ли задания в соответствии с бюджетом/ экономично и эффективно
- Соответствуют ли меры утвержденным целям и программам.

Отчетный механизм СУОС вносит свой вклад в общую процедуру отчетности государственного управления и обеспечивает наличие экологических вопросов в соответствующих дискуссиях и соблюдение выполнения экологической программы.

Каталог продукции

В концепции нового коммунального управления услуги, оказываемые самоуправлениями, называются продукцией, и представлены в документе, называемом «Каталог продукции».

Доставка продукции и деятельности, т.е. услуг и деятельности, является инструментальной основой для ориентации по конечному продукту/результату в НГУ. Структура информации об услугах и деятельности дает муниципальной администрации новый способ продемонстрировать их ответственность гражданам, а также другим заинтересованным лицам.

Индикаторы эффективности

В НГУ индикаторы эффективности используются, чтобы представить обеспечение требуемой деятельности со стороны администрации. Таблица 6.2 показывает связь между деятельностью («продукцией») администрации, индикаторами, используемыми в системах управления окружающей средой и мерами, которые необходимо внедрять, чтобы улучшить деятельность. Индикаторы экологической эффективности СУОС (объясняемые в Главе 11) могут использоваться, как часть общего механизма индикаторов эффективности. Таким образом, окружающая среда также будет представлена на стратегической политической арене, параллельно с индикаторами, представляющими эффективность, основанную на экономической деятельности муниципалитета. Индикаторы экологической эффективности обеспечивают четкий мониторинг прогресса в направлении экологических целей СУОС, и являются связанными с общей системой контроля муниципального управления (см. Главу 11).

Таблица 6.2: Индикаторы эффективности в Новом государственном управлении

Продукция	Индикаторы	Возможная дифференциация...	... и осуществление в каталоге продукции
Концепция управления отходами	Количество отходов в тоннах и кг на жителя	Количество отходов по секторам и типам в тоннах и кг/на жителя	Жители Количество захороненных отходов от жилого сектора в тоннах и кг/на жителя Количество захороненных отходов от промышленности в тоннах и кг/на жителя
Планирование окружающей среды, городская экология Сохранение климата	Выбросы CO ₂ в тоннах	Выбросы CO ₂ по секторам в тоннах	Выбросы CO ₂ промышленностью в тоннах Выбросы CO ₂ общественными зданиями в тоннах Выбросы CO ₂ жилым сектором в тоннах
Водоснабжение	Потребление питьевой воды в литрах на жителя	Потребление питьевой воды по секторам в литрах на жителя в день	Жители Потребление питьевой воды промышленностью и производителями в литрах на жителя в день Потребление питьевой воды в жилом секторе в литрах на жителя в день

Рамка 6.1: Латиноамериканские страны стремятся к новому государственному управлению

Латиноамериканский центр административного развития (ЛЦАР) работает в поддержку реформы государственной администрации в Латинской Америке.

Государственная реформа стала основным вопросом в политической повестке дня в мире – процесс, начавшийся в 1970-х. Она является также главным вопросом обсуждения в Латинской Америке, где в дополнение к глобальной ситуации, существуют и свои особенности. В 1980-х первое поколение реформ отдало приоритет финансовой стороне государственного кризиса. В большинстве случаев главный успех первого раунда реформ состоял в попытке стабилизировать экономику в целях борьбы с гиперинфляцией.

Анализ этих первых реформ показывает, что структурные изменения, конечной целью которых было сокращение размеров государственного аппарата, не смогли решить набора основных проблем, стоящих перед Латиноамериканскими странами. По этой причине, уже находится в разработке второе поколение реформ, и они направлены на реструктурирование государственного аппарата.

Назначением ЛЦАР является координация распространения и обсуждение идей и методов, относящихся к реформе государства, особенно государственной администрации, и тем самым, способствовать реформе управления в Латинской Америке.

Воодушевляясь на примере частного сектора, но, признавая отличия между ним и государственным сектором, ЛЦАР содействует распространению управленческой модели для государственной администрации. Модель основывается на измененных бюрократических формах администрирования, с тем, чтобы сделать их более гибкими, сокращая иерархические уровни и увеличивая власть принятия менеджерами автономных решений.

Основными характеристиками модели являются: повышение профессиональной подготовки высших уровней бюрократии; «прозрачное» администрирование и демократическая подотчетность, децентрализация обеспечения коммунальных услуг и децентрализация организационной деятельности; контроль результатов; использование индикаторов эффективности, контроль учета затрат; общественный контроль, посредством которого граждане оценивают обеспечение коммунальных услуг или участвуют в управлении ими; и обеспечение услуг ориентированных на граждан-потребителей.

Источник: CLAD, 1998

Даже в странах или муниципалитетах, где НГУ еще не стоит на повестке дня, или термин не употребляется, будет возникать движение к использованию хотя бы некоторых элементов НКУ в государственном управлении. (Рамка 6.1 показывает, как процесс реформы в государственном управлении проходит в Латинской Америке.) Любые из этих элементов, при использовании их в муниципалитете, обеспечат дополнительные очки в конкурентоспособности и путь к интеграции СУОС в общее государственное управление. С другой стороны, там, где СУОС уже внедрена или внедряется, компоненты СУОС (т.е. цели, отчетность и механизм обратной связи), по-видимому, придадут вкус такому подходу к общему управлению.

6 ■ КРАТКИЕ ИТОГИ

Существующие инструменты управления окружающей средой разрабатывались в соответствии с экологической политикой и проблемами своего времени. Инструменты, применяемые преимущественно в административном измерении муниципального управления окружающей средой, часто применяются в области пространственного планирования. Инструменты обычно внедрялись изолированно, соответственно экологической среде или сектору. СУОС служит для координации их внедрения с целью обеспечения интегрированного подхода к управлению окружающей средой.

Важно применять приемы государственного управления к управлению окружающей средой и вводить СУОС в существующие структуры управления. Это означает, что СУОС станет постоянной

чертой общей системы управления и поможет в принятии на себя обязательств высшим руководством и выборных политиков в части охраны среды.

СУОС располагает идеальными компонентами для внедрения наряду с новым государственным управлением с его механизмом отчетности, использованием индикаторов и целей. СУОС прибавит «экологический» компонент, которого может быть, не хватает в общей структуре управления. Даже в странах или муниципалитетах, где НГУ, как концепция не существует, будет возникать движение к внедрению определенных элементов НГУ, таких как цели, децентрализованные департаменты, отчетность и механизмы обратной связи. Они в дальнейшем также предложат идеальные связи, чтобы интегрировать СУОС в общую систему управления муниципалитета.

7 ■ ССЫЛКИ

BANNER & REICHARD. Kommunale Managementkonzepte in Europa. Deutscher Gemeindeverlag, Kohlhammer Verlag. 1993

CEMR-EPSU Joint Seminar on Modernisation of Public Services. Conference Papers. Brussels, European Parliament, Nov. 1996.

BUDÄUS, D. Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Edition Sigma Rainer Bahn Verlag. 1994

SCIENTIFIC COUNCIL OF THE LATIN AMERICAN CENTRE FOR DEVELOPMENT AND ADMINISTRATION (CLAD). “A New Public Management for Latin America.” CLAD. 1998

EUROPEAN COMMISSION. The EU Compendium of Spatial Planning Systems. Number 28 of Regional Development Studies Series. European Commission. 1997

GRUNOW, D. and WOLLMANN, H. Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Stadtforschung Aktuell Band 68. Birkhäuser Verlag. 19998

HILL, HERMANN. Vom Ergebnis zur Wirkung des Verwaltungshandelns. From “die innovative Verwaltung”. 1/97, pp 28-31.

HILL, HERMANN. Verwaltungsreform und Nachhaltigkeit. From “die innovative Verwaltung”. 4/97, pp 34-36.

ICLEI. *ecoBUDGET Handbook*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart. 2001

ICLEI Environmental management instruments – a guide for local authorities. Freiburg. 1998

LANDAU, M ‘Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap’ *Public Administration Review* 20:346-358.

NASCHOLD, F.. The dialectics of modernising local government – an assessment for the mid-90’s and an agenda for the 21st century (Agenda 21). Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 1998

OECD. Modern Budgeting. Organisation for Economic Co-operation and Development. 1997.

OSBORN, D. GAEBLER, T. Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison Wesley. 1992

PRÖHL, MARGA (ed.) International Strategies and Techniques for Future Local Government: Practical Aspects towards Innovation and Reform. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh. 1997

REICHARD, C., WOLLMANN, H. Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Stadtforschung Aktuell Band 58. Birkhäuser Verlag. 1996.

REICHARD, C. Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Edition Sigma Rainer Bahn Verlag. 1994.

SCHALTEGGER, S. et. al. Innovative Management staatlicher Umweltpolitik: Das Konzept des New Public Environmental Management. Birkhäuser Verlag, Berlin. 1996

TAYLOR, S *Making bureaucracies think: the environmental impact strategy of administrative reform* (California: Stanford University Press 1984)

THERIVEL, R., PARTIDARIO, M.R., Strategic Environmental Assessment in Practice. Earthscan, London 1996.

URBAN EXCHANGE INITIATIVE II. Report on Elements of Sustainable Urban Development in the European Union. Meeting of the Ministers responsible for Regional/Spatial Planning of the European Union, Potsdam 1999

VOTSMEIER, T. Umweltqualitätsziele: Kontrolle der Umsetzung - Novellierung 1995. Environmental Report N° 10. Umweltdezernat der Landeshauptstadt Wiesbaden, Germany 1996.

WANDESFORDE-SMITH, G and KERBAVAZ, J 'The co-evolution of politics and policy: elections, entrepreneurship and EIA in the United States' in P Wathern *Environmental Impact Assessment and Practice* (London: Uhwin Hyman 1988) 161-191.