

---

# ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

---

УДК 35.975(477)

DOI <https://doi.org/10.32846/2306-9716/2024.eco.2-53.33>

## СТРАТЕГІЧНЕ БАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ЗГУРТОВАНOSTІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Воротін В.Є.

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління  
вул. Митрополита Василя Липківського, 35, 03035, м. Київ  
[vevorotin@gmail.com](mailto:vevorotin@gmail.com)

Науково обґрунтовані висновки, що еколого-ефективний розвиток суспільства неможливий без здійснення реальної децентралізації, зміцнення самоврядування в Україні та залучення територіальних громад до формування, впровадження політики (стратегічного бачення) регіонального розвитку, зокрема, в сфері екології. На сьогодні в Україні тривають процеси формування нової державної регіональної політики, зокрема на засадах використання саме екологічних механізмів публічного управління та законодавчого забезпечення в умовах воєнного стану та впровадження європейських норм (регламентів) у цій сфері суспільних відносин. Метою такого формування є створення належних умов для поліпшення якості життя людини, екологізації та додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання, завдяки забезпеченню територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиний економічний, політичний, правовий, інформаційний та культурний простір, максимально повного використання їхнього потенціалу з урахуванням природних, політичних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоспроможності регіонів і реалізації дієвого самоуправління.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики в різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах і регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішніх та майбутніх поколінь українців [1].

Зазначається, що найвагоміші виклики, на які держава має реагувати шляхом вироблення та реалізації державної регіональної політики, – це неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, віднесені до їх повноважень. Підкреслено, що в цілому, передавати повноваження та відповідальність за екологічність регіонального розвитку на органи місцевого самоврядування не можна допоки не буде створена дієва та ефективна система місцевого самоврядування і, перш за все, дійсно спроможна та економіко-екологічна стійка територіальна громада. *Ключові слова:* екологічне публічне управління та адміністрування, екологічна політика, стратегічне планування, органи влади, регіональний розвиток.

### **Strategic vision of European state-building and environmental component of public administration cohesion in Ukraine.** Vorotin V.

Currently, the process of forming a new state regional policy is taking place in Ukraine, in particular on the basis of the use of ecological mechanisms of public administration and legislative support in the conditions of martial law and the implementation of European norms (regulations) in this sphere of public relations. The purpose of such formation is to create conditions for improving the quality of human life, environmentalization and compliance with state-guaranteed social standards for every citizen regardless of his place of residence, through ensuring territorially integral and balanced development of Ukraine, integration of regions into a single economic, political, legal, informational and cultural space, maximum full use of their potential, taking into account natural, political, historical, cultural, social and other features, increasing the competitiveness of regions and implementing effective self-government.

The article substantiates that ecologically effective development cannot be realized without real decentralization, strengthening of self-government in Ukraine and the involvement of territorial communities in the formation and implementation of the policy (strategic vision) of regional development, in particular in the field of ecology.

The State Strategy for Regional Development for 2021-2027, which was approved by Resolution No. 695 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 5, 2020, is the main planning document for the implementation of sectoral development strategies, coordination of state policy in various areas, achieving the efficiency of the use of state resources in territorial communities and regions in the interests of people, the unity of the state, the sustainable development of historical settlements and the preservation of the traditional nature of the historical environment, the preservation of the natural environment and the sustainable use of natural resources for the current and future generations of Ukrainians [1].

It has been proven that the most significant challenges to which the state must respond through the development and implementation of state regional policy are the inability of most territorial communities to independently resolve issues within their jurisdiction. In

general, it is impossible to transfer authority and responsibility for environmental sustainability of regional development to local self-government bodies until an effective and efficient system of local self-government and, first of all, a truly capable and economically and ecologically sustainable territorial community is created. *Key words:* environmental public management and administration, environmental policy, strategic planning, authorities, regional development.

### **Постановка проблеми, актуальність.**

Формування нових еколого-економічних та управлінських систем, інститутів у нових геостратегічних реаліях лишається необхідним в складних умовах воєнного стану в Україні. Стратегічне бачення європейського майбутнього держави, дієве та згуртоване екологічне публічне управління (державне управління та місцеве самоврядування) є не просто гаслом, а реальною та визначальною вимогою нашої Перемоги над російським агресором. Цим підтверджується безальтернативність управлінського поступу на шляху формування нації самоврядних громад та муніципалізму як найліпшого способу демократичного та вільного управління в повоєнній європейській державі, зокрема, в контексті використання екологічної складової публічного управління та формування нової системи управління в сфері екології.

Наша регіональна та місцева політики спрямовані на розширення можливостей громад, особливо в умовах воєнного стану. Це додаватиме громадам більше самостійності та еколого-ресурсної потужності. Економічний розвиток та ефективна й розумна регіональна політика сприятимуть досягненню цілей формування всієї системи екологічного публічного управління в державі на основі екологічної складової розвитку та дієвого управління в сфері охорони навколишнього середовища.

Лише децентралізацією неможливо змінити нинішню складну ситуацію, але щоб зробити наші громади сильнішими та успішнішими, потрібні інструменти європейської регіональної політики та циркулярна модель, що використовує умови для екологічного розвитку. Також потрібні нові ресурси та механізми управління для зміцнення потенціалу місцевих управлінських інститутів.

Європейське стратегічне бачення є основою всіх життєдіяльних і екологічних процесів розвитку держави та її територій, важливим етапом процесу **екологічного публічного управління**, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, визначаючих хід робіт з досягнення поставлених завдань.

**Аналіз існуючого стану.** Сучасні не зовсім ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі (механізмах і інструментах) публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері стратегічного бачення розвитку державотворення на екологічних і безпекових засадах в Україні. Воєнний стан формує особливу та унікальну модель управління в державі та регіонах. Цей досвід стане важливим елементом щодо використання саме української управлінської моделі

в умовах воєнного стану та питань існування самостійності держави. Подальше формування розвинених ринкових відносин у національній господарській практиці з потужними регіонами та субрегіонами – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління та адміністрування. В цій системі особлива роль стратегічного бачення еколого-ефективного регіонального розвитку за сучасних умов подальшого реформування всієї управлінської та безпекової системи в Україні не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості в умовах реальних загроз існування держави.

Отже, для успіху стратегічного планування необхідна згода усіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (цілі) та чітких термінів виконання завдань і пріоритетів щодо узгоджених завдань розвитку та відновлення. Також кожна стратегія має бути інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, які спрямовані на досягнення результату в рамках наявних і обмежених фінансових ресурсів.

За змістом стратегічне планування – це вибір цілей та орієнтирів, визначення стратегії (напряму) розвитку, що забезпечать ефективність публічного управління, сталого розвитку країни. Специфіка стратегічного планування як процесу полягає в тому, що однією з його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього, але не перетворюючись на « нездійсненні бажання чи обіцянки ». На сучасному складному етапі державотворення це потрібно закріплювати законодавчо.

У методологічному значенні, закон розглядаємо як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами. Найістотішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища. Закон – це зв'язок між сутностями, який є об'єктивним і необхідним; загальним і внутрішнім; суттєвим і повторювальним.

Будь-яка наука характеризується властивими тільки їй законами та закономірностями. У науці управління також є свої закони та закономірності. Об'єктивні закони управління, на відміну від державних (правових) законів, що регулюють суспільні відносини, це описувані науковою теорією істотні, необхідні та повторювані загальні форми взаємозв'язків між керуючим суб'єктом і керованим об'єктом, між системою управління і соціальним середовищем.

Закони управління виражають необхідність і загальність тих сторін, моментів управлінської діяльності та відносин, які історично складаються, закріплюються і відтворюються в структурі та функціях управління.

Закономірні (законом обумовлені) структурні та функціональні взаємозв'язки не діють з неминучістю, а реалізуються в вигляді тенденцій, що пробиваються через безліч конкретних явищ і обставин, індивідуальних актів поведінки та дій, що підкоряються імовірнісними «правилами гри». Реалізація законів залежить від багатьох умов (змінних), але, перш за все від керуючого суб'єкта, його знань, здібностей, але також і від керованого об'єкта [2].

Роль законів управління визначальна в тому, що вони: утворюють теоретичний фундамент науки; сприяють переходу емпіричного підходу до професійного; дозволяють правильно оцінити виникаючу ситуацію та аналізувати зарубіжний досвід; відображають якісні властивості та зв'язки процесів і явищ, що характеризують відносини управління, а також напрямки їх розвитку. Закони управління виявляють свої вимоги в реалізації принципів управління, функціональному розподілі праці, структурі системи управління, у механізмі та методах управління; в процесі управління.

У наукових дослідженнях управління склалася парадоксальна ситуація: починаючи з 90-х років минулого століття, проблеми законів і закономірностей управління не розглядаються. Це зумовлювалося складнощами перехідного періоду, а нині – умовами воєнного стану.

Науковці публічного управління вважають, що закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності публічного управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного: по-перше, вони носять об'єктивний характер; по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем. На думку вчених, ці явища істотно різняться, оскільки закони діють постійно на відміну від закономірностей, які тільки певний час актуальні, зокрема, в умовах воєнного стану чи екологічних ризиків і загроз.

У сфері публічного управління виділяють, зокрема, такі основні закони: єдності системи управління; пропорційності суб'єкта та об'єкта управління; поєднання централізації та децентралізації; співвідносності керуючої та керованої систем [3].

Слід розрізнити поняття закону та закономірностей. Закономірність – це термін, що відображає стан речей, об'єктивно існуючих в реальному світі (закономірності природокористування, екологізації

відносин, взаємодії небесних тіл, хімічних речовин, соціальних спільнот, управлінських структур). Їх пізнання та узагальнення є підставою для формулювання законів як обов'язкової складової будь-якої наукової теорії. Закони управління відображають найбільш суттєві, необхідні, сталі та повторювані зв'язки між елементами системи та учасниками процесів її функціонування та розвитку, що допомагають розкрити їхню природу та внутрішній зміст. Системи управління є відкритими, значний вплив на їх стан справляють фактори зовнішнього оточення, зокрема в сфері екології.

Знаменно, що Європейська рада вирішила розпочати переговори про вступ України до ЄС. Для України відкрились нові можливості, успіх від яких тепер залежить від нас. Відповідно вже сформовані важливі напрями формування дієздатних територіальних громад і реального місцевого самоврядування:

- євроінтеграційні інструменти регіонального та місцевого розвитку;
- посилення спроможностей місцевих інституцій;
- вплив євроінтеграційних процесів на українське бізнес-середовище;
- політика екологічної безпеки на рівні громад.

Безперечно, що дорога до ЄС не буде легкою та попереду чимало труднощів. Тому рух до ЄС – це має бути величезна праця на кожному рівні – національному, регіональному та місцевому. Не буде вмикання тумблера – раз і ми в ЄС. Всі східноєвропейські країни працювали напружено, щоб стати повноправним членом ЄС. Це складний процес, який охоплює комплекс політичних, юридичних, еколого-економічних, культурних і інших управлінських завдань і пріоритетів.

В сучасних умовах воєнного стану, наша мета – перемогти ворога та стати сильними, європейськими, вільними і еколого-економічно конкурентоспроможними.

Відзначимо, що в рекомендаціях Єврокомісії є 9 головних блоків, серед яких на першому місці – реформа публічного управління. А чому не корупція, економіка, судова реформа, про які йдеться в наступних пунктах? Бо без ефективних публічних політик і практик професіоналізації, без інституційної спроможності системи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, ми не зможемо досягти Перемоги та еколого-господарських результатів.

Очевидно, що в таких складних умовах, тематика євроінтеграції стане однією з пріоритетних для всіх суб'єктів державного управління, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та представників бізнесу.

Нині багато розмов про **політику згуртованості та її еколого-економічної складової**. Що це? В Україні така згуртованість набирає вже конкретного смислу в умовах війни та реалізації під час повоєнного еколого-економічного відновлення.

Важливо, що Рада ЄС прийняла резолюції, які визначають її позицію щодо ключових механізмів формування механізму координації еколого-економічного розвитку. Висновки ляжуть в основу роботи Європейської Комісії щодо законодавчої підтримки переговорів і політики координації в наступні роки. Підкреслюється, що політика згуртованості має бути ключовим стовпом ЄС і, з цією метою, підтримувати зміцнення економічної, екологічної, соціальної та територіальної інтеграції ЄС і зменшення регіональних диспропорцій.

Хоча політика згуртованості є підходом для всіх регіонів ЄС, менш розвиненим регіонам слід надавати більш цілеспрямовану та адаптовану підтримку. Особливу увагу слід приділяти потребам сільських районів, субрегіонів, які постраждали від індустріалізації, і найменш заселених районів на півночі, а також районів, які страждають від серйозних і постійних природних або демографічних проблем, таких як островні, прикордонні та гірські райони.

Важливо, щоб Європейська Комісія систематично розглядала ресурсно-екологічні потреби віддалених громад і регіонів та вплив своїх законодавчих пропозицій на ці території. Рада також наголошує на необхідності вимірювання та оцінки конкретних екологічних потреб різних типів землі, а також вирішення проблем окремих і проблемних територій.

Нагадуючи про ключову роль політики згуртованості в подоланні останніх криз, Рада ЄС вважає, що вона може адаптуватися до нових і непередбачуваних подій, зберігаючи при цьому свій довгостроковий перехідний характер і структурні цілі еколого-економічного розвитку.

Європейську комісію просять розробити варіанти, які краще допоможуть регіонам протистояти низці нових викликів, включаючи військовий стан, екологічні ризики та загрози, демографічні тенденції, міграцію, зелені та цифрові переходи, а також подальше спрямування інвестицій у реформи, що сприяють зростанню важливості логічного управління.

Рада нагадує про важливість **спільного екологічного управління** та принципу партнерства для скоординованого підходу, а також забезпечення територіального підходу у його розвитку та програмуванні. Це також заохочуватиме зусилля щодо подальшого спрощення екологічного адміністрування механізму координації, одночасно забезпечуючи високі стандарти запобігання та боротьби з шахрайством і корупцією.

Слід зазначити, що Європейська Комісія також намагалася забезпечити взаємодоповнюваність між політикою координації та іншими відповідними європейськими політиками та екологічними ініціативами на етапі їх розробки та полегшити оперативну координацію між програмами, що підтримують співпрацю між місцевими громадами та регіонами.

На нашу думку, сьогодні можна порівняти практичний досвід екологічного управління України та

ЄС у сфері підвищення соціальної згуртованості, провести комплексний аналіз нормативного контролю європейської політики згуртованості та прогалін у регіональній та місцевій еколого-економічній політиці української держави, а також у розробці та апробації концепції координації, а потім і стратегії у сфері управлінських зв'язків з екологічною громадськістю.

Цикл планування на 2021-2027 роки включає п'ять ключових положень ЄС щодо Політики згуртованості (Cohesion Policy). Усі вони спрямовані на інституційну підтримку країн ЄС, зокрема:

1. Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про встановлення загальних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду плюс, Фонду згуртованості, Фонду справедливого переходу та Європейського фонду морського судноплавства, рибальства та аквакультури та фінансові правила для них і для Фонду притулку, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та візової політики.

2. Регламент (ЄС) 2021/1059 Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про спеціальні положення щодо цілей європейського територіального співробітництва (Interreg), які підтримуються Європейським фондом регіонального розвитку та зовнішніми фінансовими інструментами.

3. Регламент (ЄС) 2021/1058 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2020 року про Європейський фонд регіонального розвитку та Фонд згуртування.

4. Регламент (ЄС) 2021/1057 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про заснування Європейського соціального фонду плюс (ESF+) та скасування Регламенту (ЄС) № 1296/2013.

5. Регламент (ЄС) 2021/1056 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року про створення Фонду справедливого переходу.

А.Ф. Ткачук та його колеги з Інституту громадянського суспільства ретельно та оперативно відпрацювали. Зокрема, оприлюднили текст неофіційного перекладу Регламенту (ЄС) 2021/1056. Європейський Союз створив новий Фонд справедливого переходу (FTF) для підтримки населення, економіки та навколишнього середовища територій, які відчувають серйозні екологічні, економічні та соціальні проблеми, пов'язані з процесом переходу до енергетичних і кліматичних цілей Європейського Союзу до 2030 року [3].

Зокрема, ФСП надає фінансову підтримку проектам реалізації територіального плану справедливого переходу. Його розроблено та затверджено відповідними територіями держав-членів Європейського Союзу. Важливо, щоб ресурси FSP були спрямовані на такі види діяльності:

(a) Ефективне інвестування в МСП, включаючи малі підприємства та стартапи, що веде до диверсифікації економіки, модернізації і реформам.

(b) Інвестиції у створення нових компаній. Це включає бізнес-інкубатори та наставницькі послуги, які сприяють створенню робочих місць.

(c) Інвестиції в науково-дослідну та інноваційну діяльність в тому числі університетами та громадськими дослідницькими організаціями, а також сприяння передачі передових технологій.

(d) Інвестиції в розгортання доступних, чистих енергетичних технологій, систем і інфраструктури, включаючи технологію зберігання енергії та в скороченні викидів парникових газів.

(e) Інвестиції у відновлювані джерела енергії відповідно до Директиви (ЄС) 2018/2001 Європейського Парламенту та Ради, включаючи критерії стійкості, викладені в ньому і з точки зору енергоефективності. У тому числі з метою зменшення енергетичної бідності.

(f) Розумні та стійкі інвестиції в місцевий транспорт. Це передбачає зменшення вуглецевого сліду місцевого транспортного сектору та інфраструктури.

(g) Реконструкція та модернізація мереж централізованого теплопостачання; підвищити енергоефективність систем централізованого теплопостачання та інвестиції у виробництво тепла. За умови, що обладнання для виробництва тепла постачатиметься виключно з відновлюваних джерел енергії.

(h) Інвестиції в цифровий простір, цифрові інновації та цифрове підключення.

(i) Інвестиції у відновлення та очищення забудованих територій, рекультивацію земель та зелену інфраструктуру та перепрофільовані проекти в міру необхідності. Врахування принципу платності забруднювачів.

(j) Інвестиції в розвиток циркулярної економіки та особливо через запобігання утворенню відходів, їх зменшення, ефективне використання ресурсів, повторне використання, ремонт і переробку.

(k) Професійний розвиток і перепідготовка працівників і шукачів роботи.

(l) Допомога шукачам роботи в пошуку роботи.

(m) Активна участь шукачів роботи.

(n) Технічна допомога.

(o) Інша діяльність у сфері освіти та соціальної інтеграції. Це включає інвестиції в інфраструктуру для цілей навчальних центрів, догляду за дітьми та людьми похилого віку.

Використання можливостей FSP допоможе Україні прискорити екологічний перехід. Гарантує створення нових робочих місць і сприяє майбутньому технологічному розвитку після Перемоги. Це також сприятиме інтеграції України в економіку ЄС, а також підтримуватиме зусилля щодо досягнення стандартів і цілей ЄС у сферах клімату та енергетики [4].

Варто зазначити, що необхідність формування ефективно екологічного публічного управління в сучасних умовах воєнного стану обумовлює потребу перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на всіх рівнях державного екологічного управління – центральному, регіональному та місцевому у напрямі передавання більш широкого спектру екологічних повноважень відповідно до стандартів і цілей ЄС у екологічній сфері[5].

**Висновки та рекомендації.** В грудні 2023 року був презентований проєкт оновленої Державної стратегії регіонального розвитку, який представляли профільні спеціалісти Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури. На сьогодні в Україні обговорюються цілі та пріоритети регіонального та місцевого розвитку до 2027 року, а також механізми та інструменти підтримки діяльності в сфері відновлення, екології та стратегічного розвитку на різних рівнях публічного управління. До ключових завдань соціально-економічного розвитку регіонів розробники відносять розвиток людського капіталу та регіональної економіки, ліквідацію та відновлення пошкодженої інфраструктури, вивчення впливу на регіональний розвиток зміни навколишнього природного середовища та клімату (зокрема й внаслідок війни).

На думку вчених, нині потребує істотного оновлення вся регіональна система управління, оскільки вона не готова до реальної інтеграції в ЄС. Отже, необхідні практично-вагомні екологічні пропозиції науковців, що сприятимуть успішності в цій частині реформи публічного управління та його складової місцевого самоврядування, яку пропонує ЄС, зокрема, в напрямку формування системи європейського екологічного публічного управління.

### Література

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки / <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
2. V. Vorotin. Public Management of Risks and Threats in the Conditions of the Martial Law of the European State. DOI: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.1004455> IntechOpen. P. 1-17.
3. РЕГЛАМЕНТ (ЄС) 2021/1059 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 24 червня 2021 року про особливі положення щодо мети «Європейське територіальне співробітництво» (Interreg), що підтримується Європейським фондом регіонального розвитку та інструментами зовнішнього фінансування URL: [https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/g-031-a-1-2021\\_1059-interreg\\_ua\\_14122023.pdf](https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/g-031-a-1-2021_1059-interreg_ua_14122023.pdf)
4. Регламент Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року 2021/1059. Інститут Громадянського Суспільства URL: <https://www.csi.org.ua/news/reglament-yevropejskogo-parlamentu-ta-rady-vid-24-cheravnua-2021-roku-2021-1059/>
5. Державне управління регіональним розвитком України: монографія/ за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.