

Є.О. Волько

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів
ORCID ID: 0000-0001-6750-8210

РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ЕКОЛОГІЧНОЮ ПОЛІТИКОЮ

Метою статті визначено встановлення розуміння сутності публічного управління регіональною екологічною політикою. З'ясовано, що встановлення розуміння будь-якого механізму завжди вимагає визначення як сутності його окремих механізмів, так і здійснення характеристики наявних міжелементних зв'язків та залежностей, що вимагає здійснення систематизації нормативно-правових актів із застосуванням методів інкорпорації, кодифікації, що відображує реалізацію інтересів та потреб у відповідних сферах правовідносин. Зміст Європейської Концепції Сталого розвитку пов'язується та будується на подальших процесах цифровізації управління. Обґрунтовано, що в основу відмежування категорій «публічне управління» та «державне управління» покладається спрямування погодження волі суб'єкта, на підставі якої виникає та реалізується обсяг владних повноважень. Наголошено, що у механізмі публічного управління домінуючими є прояви волі народу, населення, громадянського суспільства у визначенні змісту управлінських правовідносин, тоді як механізм державного управління волевиявлення походить від держави як певної організації суспільства, де владний примус, що походить від органу державної влади домінує над інтересами суспільства та людей. Підкреслено, що цифровізація управління спрощує доступ громадськості до здійснення функцій держави, обговорення рішень з питань реалізації завдань та цілей, що стоять перед суспільством, в тому числі з питань означення та впровадження ідей регіональної екологічної політики. Зроблено висновок, що визначення сутності механізму публічного управління з питань забезпечення реалізації завдань та цілей регіональної екологічної політики є необхідним через розуміння певної сукупності засобів, заходів, методів, прийомів, вжиття яких обумовлюється колом завдань та цілей, функціональним змістом прав та обов'язків, що має впроваджуватися у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх відновлення та збереження, процесів децентралізації виробництва та його побудови на засадах сталості та стійкості як складової «зеленого курсу» Європи та світу.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, регіональна екологічна політика, публічне управління, адміністративно-правове забезпечення, функції, сутність, раціональне природокористування.

Постановка проблеми. Здійснені дослідження, предметом яких є встановлення змісту та сутності механізму публічного управління, можуть бути охарактеризовано як дослідження, де зміст такого явища розглядався через встановлення комплексності взаємозв'язків його структурних елементів, взаємозв'язку об'єктів та суб'єктів управлінських правовідносин.

Встановлення розуміння будь-якого механізму завжди вимагає визначення як сутності його окремих механізмів, так

і здійснення характеристики наявних міжелементних зв'язків та залежностей, що вимагає здійснення систематизації нормативно-правових актів із застосуванням методів інкорпорації, кодифікації, що відображує реалізацію інтересів та потреб у відповідних сферах правовідносин [1].

Особливості того чи іншого механізму публічного механізму визначаються через сукупність внутрішніх та зовнішніх характеристик його елементів, факторів, що впливають на його розвиток та станов-

лення. Стратегія побудови механізму має залежати від обрання необхідних методів, засобів, інструментів впливу, що безумовно відображаються на потенціалі механізму [2, с. 36, 50]. Структурними елементами механізму публічного управління в будь-якій сфері мають визнаватися окрім цілей, методів та засобів досягнення цілей та завдань, певні потреби, що стимулюють розвиток механізму, позитивно впливають на суспільне виробництво, окрему соціальну групу [3, с. 116–117].

Ефективність механізму публічного управління має відображатися у змісті принципів, що застосовуються задля успішності досягнення цілей та завдань діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Такими принципами безумовно є принципи наукової обґрунтованості, комплексності, об'єктивності, взаємоузгодженої дії вживаних відповідних методів управління, засобів та заходів [4, с. 102–105].

Стан наукової розробки проблеми.

Визначення теоретико-практичних та методологічних осново здійснення дослідження адміністративно-правового забезпечення публічного управління регіональної екологічної політики має ґрунтуватися на результатах наукових розробок таких вчених, як В. Б. Авер'янов, В. І. Андрейцев, В. В. Баштанник, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвський, В. А. Зуєв, Л. М. Івашова, В. К. Колпаков, В. В. Костицький, та інших вчених, де обґрунтовано розуміння змісту механізму публічного управління в окремих сферах. Однак при цьому встановлення змісту публічного управління на регіональному рівні здійснено фрагментарно, що обґрунтовує актуальність цієї наукової розробки.

Метою статті є встановлення розуміння сутності публічного управління регіональною екологічною політикою.

Виклад основного матеріалу. У літературі визначаються підходи, де вченими робляться спроби встановити зміст адміністративно-правового механізму публічного управління через встановлення певної сукупності засобів (елементів), застосування яких унормовує певне коло суспільних відносин [5, с. 23].

Тривалий час поширеним був підхід, що передбачав розуміння змісту адміністративного механізму управління як певної діяльності органу публічної влади, що «побудована на жорсткому підпорядкуванні об'єктів управління, на суворому виконанні вказівок, що здебільшого засновані на примусі» [6, с. 10]. Тобто по суті публічне управління розумілось як певний апарат примусу, що не відповідає його змісту.

В основу відмежування категорій «публічне управління» та «державне управління» покладається спрямування погодження волі суб'єкта, на підставі якої виникає та реалізується обсяг владних повноважень. У механізмі публічного управління домінуючими є прояви волі народу, населення, громадянського суспільства у визначенні змісту управлінських правовідносин, тоді як механізм державного управління волевиявлення походить від держави як певної організації суспільства, де владний примус, що походить від органу державної влади домінує над інтересами суспільства та людей [7, с. 11, 14].

Таким чином, однією із характеристик механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів має визначатися через встановлення такої ознаки, як ознака походження волі та волевиявлення владного суб'єкта.

Похідної від такої характеристики механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів є закріплення нормативної вимоги щодо закріплення підстав та порядку застосування відповідальності органу державної влади та органу муніципальної влади. Реалізації такої вимоги пов'язується із створенням можливостей для досягнення принципів прозорості, оперативності ухвалення управлінських актів, що при цьому не може бути позбавлена проведення процедур із громадського обговорення їх розробки та прийняття.

Таким чином, розгляд змісту механізму публічного управління в цілому, і зокрема, публічного управління у сфері здійснення екологічної політики має здійснюватися через проведення дослідження змісту діяльності органів державної влади,

можливостей участі громадськості у провадженні функцій держави, а також наявних та перспективних форм та методів реалізації муніципальної влади [8, с. 196].

Отже, зазначене свідчить про необхідність відмежування певних особливостей реалізації функцій та цілей механізму публічного управління у сфері здійснення екологічної функції держави між його забезпеченням на регіональному та загальнонаціональному рівнях.

Очевидно, що механізм публічного управління є проявом соціальної організації влади, що має носити аполітичний характер, як зазначає Р. С. Мельник [9, с. 10].

До суб'єктного складу відносин із функціонування публічного управління регіональною екологічною політикою Р.С. Мельник відносить окрім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, також і орган законодавчої влади, і зокрема, її апарат. Також вченим робиться доволі смілива пропозиція щодо віднесення до механізму публічного управління і органи судової влади (зокрема, у частині здійснення таких адміністративних процедур, як доступ до публічної інформації в порядку дії Законів України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року № 3262-IV [10], «Про доступ до публічної інформації» [11] та ін.).

До складу системи публічного управління із здійснення регіональної екологічної політики варто віднести і так звані суб'єктів делегованих повноважень, серед яких важливе місце обіймають центри надання адміністративних послуг, громадські інспектори з охорони довкілля тощо [12, с. 11–12].

Ухвалення у 1998 році адміністративної реформи шляхом проголошення Указу Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 визначилося як пріоритет та нагальність вирішення питання побудови управлінського механізму в цілому, і зокрема, у сфері охорони довкілля, що має відповідати вимогам адміністративної сервісності та «людиноцентризму»¹. З початку 2000-х років визначається, що об'єктом публічно-управлінських відносин

є сукупність владних відносин, що функціонально спрямовуються на задоволення суспільних потреб та інтересів, що дозволяє врегулювати проблеми взаємовідносин людини, суспільства та держави із здійснення адміністративних реєстраційних, дозвольно-ліцензійних, контрольно-наглядових проваджень [13, с. 341].

Є. В. Курінний визначає специфіку публічно-управлінських відносин через їх універсалізацію, що визначає їх здатність бути дієвим засобом врегулювання суспільних правовідносин, задля задоволення публічних інтересів та потреб [14].

Отже, важливим є визначення змісту механізму публічного управління здійснення регіональної екологічної політики в Україні.

Зміст регіональної екологічної політики має виходити із встановлення стратегії забезпечення раціонального природокористування та безпеки життєдіяльності людини, що базисно має будуватися із врахуванням сутності вимог Європейського «Зеленого курсу».

Європейський «Зелений курс» визнається для України імперативом, що має покладатися в основу її загальнонаціонального та регіонального розвитку, та має реалізовуватися як зміст політики із європеїзації законодавства та євроінтеграції публічного управління, що здійснюється в межах Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та її державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку [15]. Наступним кроком стало визнання України кандидатом у ЄС у 2022 році (23 червня 2022 року Європейська рада надала Україні статусу кандидата на вступ до Євросоюзу) [16; 17].

Ухвалення Стратегії розвитку країн Європи та світу, яким стала Угода про так званий «Зелений курс», що було ухвалено 25 вересня 2015 року шляхом проголошення Резолюції 70/1 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. У Резолюції 70/1 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй було визначено 17 цілей сталого розвитку, що функціонально спрямовуються на активізацію зусиль щодо викорінення бідності, зміцнення миру, захисту прав та гідності всіх людей та захисту планети. Резо-

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98

люція починається з декларації, в якій йдеться: «Ми сповнені рішучості в період до 2030 року повсюдно покінчити з злиднями та голодом; побудувати мирне, справедливе та інклюзивне суспільство; захищати права людини та просувати гендерну рівність; та забезпечити довготривалий захист планети та її природних ресурсів. Ми також сповнені рішучості створити умови для сталого, інклюзивного економічного зростання, загального процвітання та гідної роботи для всіх, враховуючи різні рівні національного розвитку та потенціалу» [18].

Європейський зелений курс у 2019 році був офіційно представлений президентом ЄС Урсулою фон дер Ляйєн в Європейському парламенті, де головним спрямуванням діяльності національних урядів має стати: побудова підприємств «чистої енергетики», «запобігання проявам зміни клімату», сталість проєктів будівництва та відновлення, забезпечення біорізноманіття та сталості політики із сільського господарства (Стратегія «Від ферми до виделки» – «From Farm to Fork») [19].

Варто зробити певний акцент на встановленні змісту Стратегії From Farm to Fork (F2F), або «від ферми до виделки», що є однією з ключових складових Європейської зеленої угоди. Стратегія F2F спрямована на те, щоб продовольчі системи країн-членів ЄС ставали більш прозорими, екологічно чистими та корисними для здоров'я споживачів. Зелене відновлення ЄС неможливе без перетворення продовольчих систем, оскільки вони забезпечують утворення третини світових викидів парникових газів, споживають величезну кількість природних ресурсів, негативно впливають на біорізноманіття, негативно впливають на здоров'я споживачів через надмірне чи недостатнє харчування, обмежують доходи сільськогосподарських виробників сировинних товарів. Стратегія виступає дороговказом для оновлення Загальної сільськогосподарської політики ЄС (Common Agriculture Policy), яка у свою чергу є основою для оновлення національних сільськогосподарських політик країн-членів ЄС. Також F2F стратегія передба-

чає перенесення її вимог на країни, що імпортують товари сільського господарства на територію ЄС [20].

Стала система харчування (Sustainable food system) – система, що забезпечує продовольчу безпеку та безпеку харчування для всіх таким чином, щоб економічні, соціальні та екологічні основи для майбутніх поколінь не були погіршені. Отже, стійка продовольча система повинна забезпечувати всі елементи екологічної, соціальної та економічної стійкості та сприяти цьому. Система сталого маркування продуктів харчування (sustainable food labeling framework) – система маркування продуктів харчування, що буде охоплювати поживні речовини, екологічні, кліматичні та соціальні аспекти харчових продуктів, має бути запропонована Європейською комісією у 2024 році. Нутрієнти (nutrients) – поживні речовини, які є сполуками в продуктах, необхідними для життя та здоров'я, які забезпечують організм енергією, будівельними блоками для відновлення і росту та речовинами, необхідними для регулювання хімічних процесів [20].

Дія F2F сфокусована на досягненні таких ключових показників: скорочення використання пестицидів через забруднення води, ґрунту та повітря: скоротити на 50% використання та відповідні ризики хімічних пестицидів до 2030 року; скоротити на 50% використання найбільш небезпечних пестицидів до 2030 року; скорочення використання добрив (нутрієнтів), оскільки їх надлишок є основним джерелом забруднення повітря, ґрунту та води, що негативно впливає на біорізноманіття та клімат: знизити втрати нутрієнтів щонайменше на 50%, забезпечуючи водночас збереження родючості ґрунтів; скоротити використання добрив щонайменше на 20% до 2030 року; скорочення використання протимікробних засобів для тваринництва, стійкість до яких, за розрахунками, призводить щороку до 33000 смертей у межах ЄС: скоротити на 50% продажі протимікробних засобів і препаратів для сільськогосподарських тварин та водного господарства; сприяння органічному землеробству, як еко-

логічно дружній практиці ведення сільського господарства: збільшення частки земельного фонду сільського господарства, що використовується органічним землеробством до 25% [20].

Зміст Європейської Концепції Сталого розвитку пов'язується та будується на подальших процесах цифровізації управління. Цифровізація управління спрощує доступ громадськості до здійснення функцій держави, обговорення рішень з питань реалізації завдань та цілей, що стоять перед суспільством, в тому числі з питань означення та впровадження ідей регіональної екологічної політики.

Висновок. Отже, визначити сутність механізму публічного управління з питань забезпечення реалізації завдань та цілей регіональної екологічної політики є необхідним через розуміння певної сукупності засобів, заходів, методів, прийомів, вжиття яких обумовлюється колом завдань та цілей, функціональним змістом прав та обов'язків, що має впроваджуватися у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх відновлення та збереження, процесів децентралізації виробництва та його побудови на засадах сталості та стійкості як складової «зеленого курсу» Європи та світу.

Список використаної літератури:

1. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики [Електронний ресурс]. Державне будівництво. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20
2. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібн. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
3. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. і випр. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
5. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навч. посібник. Київ, 2000.
6. Чеканова Т. Д. Взаємодія адміністративних та політичних механізмів у системі

- управління охороною здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02. Київ, 2008. 20 с.
7. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.
 8. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.
 9. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
 10. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text>
 11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
 12. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.
 13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98
 14. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : характеристика категорій в умовах системного реформування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ : НАВСУ, 2004. 428 с.
 15. Курінний Є. В. Про актуалізацію питання підготовки нового етапу реформування адміністративного права України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. № 2. С. 191–201
 16. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
 17. Легеза Ю., Пушкіна О., Паутов Г. Використання сонячної енергії як напрям забезпечення вимог життєздатності населених пунктів: нормативно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2022. № 3. С. 3–8. doi: 10.32782/LST/2022-3-1
 18. Шлях України до вступу до ЄС. «Зелене світло» для початку переговорів про вступ. URL.: <https://eu-solidarity-ukraine>.

- ec.europa.eu/ukraines-path-towards-eu-accession_uk
19. The European Green Deal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
20. FROM FARM TO FORK STRATEGY (F2F). URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-08/3%20Tree%20From%20Farm%20to%20Fork%20Strategy%203%20final_297x210mm_4%2B4_web_180822.pdf
21. Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. URL.: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

Volko Ye. Understanding the essence of public management of regional environmental policy

The purpose of the article is to establish an understanding of the essence of public management of regional environmental policy. It was found that establishing an understanding of any mechanism always requires the definition of both the essence of its individual mechanisms and the implementation of the characteristics of the existing inter-element connections and dependencies, which requires the systematization of regulatory legal acts using the methods of incorporation, codification, which reflects the implementation interests and needs in the relevant spheres of legal relations. The content of the European Concept of Sustainable Development is connected and built on further processes of digitization of management. It is substantiated that the basis of delimitation of the categories «public administration» and «state administration» is the direction of consent of the subject's will, on the basis of which the scope of authority arises and is implemented. It is emphasized that in the mechanism of public administration, the manifestations of the will of the people, the population, and civil society in determining the content of administrative legal relations are dominant, while the mechanism of public administration of the expression of will originates from the state as a certain organization of society, where the coercion originating from the state authority dominates the interests society and people. It is emphasized that the digitization of management simplifies public access to the implementation of state functions, discussion of decisions on the implementation of tasks and goals facing society, including the definition and implementation of regional environmental policy ideas. It was concluded that the determination of the essence of the mechanism of public management in matters of ensuring the implementation of the tasks and goals of the regional environmental policy is necessary due to the understanding of a certain set of means, measures, methods, techniques, the use of which is determined by the scope of tasks and goals, the functional content of rights and obligations, which should be implemented in the field of rational use of natural resources, their restoration and conservation, processes of decentralization of production and its construction on the basis of stability and sustainability as a component of the «green course» of Europe and the world.

Key words: regulatory and legal regulation, regional environmental policy, public administration, administrative and legal support, functions, essence, rational nature management.