

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ «ЗЕЛЕНОЮ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ»: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ

STATE MANAGEMENT OF “GREEN TRANSFORMATION”: A COMPARATIVE ANALYSIS OF MODERN MODELS

Наукова стаття презентує результати теоретичного аналізу підходів у розбудові системи державного управління упровадженням глобального концепту «зеленої трансформації» в контексті зарубіжного та національного виміру. Метою наукової праці є дослідження та актуалізація публічноуправлінського функціоналу, який забезпечує ефективне упровадження курсу «зеленої трансформації» в Україні та його порівняльний аналіз із кращими практиками управління в зарубіжних країнах. Підтверджено, що на глобальному рівні управління концепт «зеленої трансформації» всіх сфер суспільного життя є пріоритетною складовою досягнення Цілей Сталого Розвитку-2030. Визначено, що українська держава, отримавши у 2019 році статус країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу, розбудовує суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності на засадах євроінтеграційної комплементарності в реалізації внутрішньої/зовнішньої політики. Однією із складових євроінтеграційної комплементарності української держави як країни-кандидата на вступ до ЄС, є політика «зеленої трансформації», успішність реалізації якої ґрунтується на екологічній парадигмі державного управління. Акцентовано, що в умовах значних зовнішніх викликів (пандемія COVID-19 та війна) розбудова інституційного середовища для реалізації Європейського «зеленого курсу» є пріоритетним завданням для органів влади всіх рівнів. Встановлено, що у світі існують різні моделі управління упровадженням політики «зеленої трансформації». З практичної точки зору, частіше за все, на національному рівні переважають такі моделі: модель надурядової координації (США) та модель урядової координації та інтеграції (Польща, Німеччина, Франція, Велика Британія). Доведено, що в реалізації політики «зеленої трансформації» країни Європейського Союзу найбільш тяжіють до управлінської моделі, що реалізується на засадах урядової координації та інтеграції. В Україні формується модель державного управління упровадженням засад «зеленої трансформації», яку за формальними ознаками можна віднести до моделі урядової координації та інтеграції, але за структурно-функціональним змістом вона значно відрізняється від моделей країн ЄС.

Ключові слова: державне управління, концепт «зеленої трансформації», державна політика, моделі управління, органи влади.

The scientific article presents the results of a theoretical analysis of approaches to the development of the public administration system by implementing the global concept of “green transformation” in the context of foreign and national dimensions. The purpose of the scientific work is research and actualization of the public management functionality, which ensures the effective implementation of the “green transformation” course in Ukraine and its comparative analysis with the best management practices in foreign countries. It has been confirmed that at the global management level, the concept of “green transformation” of all spheres of social life is a priority component of achieving the Sustainable Development Goals-2030. It was determined that the Ukrainian state, having received the status of a candidate country for joining the European Union in 2019, is building social relations in all spheres of life on the basis of European integration complementarity in the implementation of domestic/foreign policy. One of the components of the European integration complementarity of the Ukrainian state as a candidate country for joining the EU is the “green transformation” policy, the success of which is based on the ecological paradigm of public administration. It was emphasized that in the conditions of significant external challenges (the COVID-19 pandemic and war), the development of an institutional environment for the implementation of the European “green course” is a priority task for authorities at all levels. It has been established that there are different management models for the implementation of the “green transformation” policy in the world. From a practical point of view, most often, the following models prevail at the national level: the model of supra-governmental coordination (USA) and the model of governmental coordination and integration (Poland, Germany, France, Great Britain). It has been proven that in the implementation of the “green transformation” policy, the countries of the European Union gravitate most towards the management model implemented on the basis of governmental coordination and integration. In Ukraine, a model of public administration is being formed by implementing the principles of “green transformation”, which according to formal features can be attributed to the model of governmental coordination and integration, but in terms of structural and functional content, it is significantly different from the models of EU countries.

Key words: public administration, the concept of “green transformation”, public policy, management models, authorities.

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.48>

Хожило М.Е.

кандидат технічних наук,
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
НТУ «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0003-1841-4490
тел.: (097) 9221726,
e-mail: m.khozhylo@gmail.com

Актуальність проблеми. Динамічність процесів глобальної економіки характеризується запровадженням прогресивних технологій та інноваційних рішень, переходом до вуглецево-нейтральної економіки, орієнтацією на сталий розвиток суспільства

(The 17 Goals). Сьогодні є очевидним, що на глобальному рівні розумне та ефективно використання ресурсів потребує також запровадження належної трансформації й системи державного управління. Осучаснення системи державного управління потребують не тільки

економічні процеси та технології в епоху цифрового суспільства. Для української держави, суспільне сприйняття політики та дій уряду стосовно питань сучасного стану та майбутнього розвитку є надзвичайно важливим аспектом. Адже нині наша держава переживає виклики пандемії, повномасштабної війни (*Указ Президента України 64/2022*) та знаходиться в умовах дії значної кількості кризових викликів, як-то: кліматичні зміни, екологічно-енергетична криза, продовольчою та демографічна криза тощо. Не викликає жодних сумнів, що для їх подолання потрібні інноваційні та нестандартні управлінські рішення, які ґрунтуються на синергії участі в управлінні державою представників приватного сектору й громадськості (у тому числі й міжнародної громадськості), а також широкого кола інституцій держави та місцевого самоврядування. Саме такий підхід, на наше переконання, гарантує відповідний рівень комплаєнсу «зеленої» ідеї з боку широких верств населення, на кшталт того, як це відбувалось в період пандемії COVID-19 (*Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*) та найбільш складного періоду повномасштабного розгортання російської військової агресії 2022 року.

Зазначене показує, що державне управління соціально-економічними процесами набуває особливої значимості в умовах переходу глобальної економічної системи до нового технологічного укладу на засадах екологізації, безпеки та соціально відповідальної поведінки і відповідального споживання на сучасному етапі розвитку для української держави має високий ступінь актуальності не тільки у період воєнного стану, але й у період повоєнної відбудови країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Глобальний курс трансформації суспільного розвитку на засадах відновлюваної енергетики та мінімізації шкідливого впливу екстенсивної економіки на природне середовище та клімат досліджувався багатьма вченими, університетами, корпораціями та міжнародними організаціями. Цей перелік є дуже солідним, що обмежує його повну імплементацію в рамках даного дослідження. Зазначимо, що найбільш близькими до теми даного дослідження є праці таких вітчизняних дослідників як О. Баштанник (Баштанник, 2023), Р. Масика (Масик, 2024), І. Сурай, М. Лукашука та ін. Вихідними документами для аналізу можливостей в реалізації політики «зеленої трансформації» для України були обрані наступні: Паризька угода (*The Paris Agreement*) та Цілі Сталого Розвитку-2030 (*The 17 Goals*) – вони є атрактором міжнародної політики з питань

кліматичних змін та проблематики сталого розвитку. Також ми розглядали закони, програми і правові норми Європейського Союзу, зокрема Європейський «Зелений курс» (*The European Green Deal*). Останній документ є політичним дороговказом для України, яка інтегрується в ЄС (*Угода про Асоціацію*), і повинна розробляти відповідний національний план повоєнного відновлення з урахуванням Європейського «Зеленого курсу».

Визначення мети дослідження. Основна мета цієї роботи полягає у дослідженні та актуалізації публічноуправлінського функціоналу, який забезпечує ефективне упровадження курсу «зеленої трансформації» в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазначимо, що проблема зміни клімату безпосередньо пов'язана із проблемами забруднення навколишнього середовища, а разом вони формують негативні наслідки для здоров'я, довголіття та благополуччя людей (*Андрусевич, 2018*). Однак, між проблемами зміни клімату та проблемами екології є суттєві відмінності в контексті формування публічноуправлінського впливу на вирішення цих проблем. Забруднення навколишнього середовища зазвичай має локальний характер і завдає шкоди здоров'ю людей, які проживають у цьому місці чи регіоні. Тож локальні проблеми забруднення навколишнього середовища найчастіше вирішували за допомогою фільтрів, очисних споруд, видалення з води певних компонентів. Ніяких кардинальних змін у виробництві не було потрібно. Тобто, проблематика забруднення навколишнього середовища, зазвичай, для свого вирішення потребувала уваги з боку громадськості, місцевих політиків та органів місцевого самоврядування. В той же час, зміна клімату, що викликана викидами парникових газів в атмосферу, має глобальні наслідки, незалежно від географічного положення. А відтак, природа парникових викидів є міжгалузевий характерці шкідливі викиди є прямим результатом діяльності різних секторів економіки (енергетика, промисловість, сільське господарство тощо). Це означає, що зміни клімату є менш локальними, а більш глобальними. Таким чином, це створює основу для розподілу повноважень на рівні центрального уряду, тобто між міністерствами в рамках реалізації єдиної національної політики «Зеленої трансформації». В принципі, міністерства, відповідальні за розробку та реалізацію кліматичної, навколишньої та енергетичної політики, відповідають за комплексну трансформацію. Або на національному рівні питання кліматичної політики поєднуються з енергетичною, економічною та промисловою політикою.

Система державного управління щодо формування та реалізації політики «зеленої трансформації» пов'язана з виробленням і прийняттям стратегічних рішень, насамперед, у сфері зеленої економіки на основі специфічних політичних засобів і технологій. Регулювання екологічної ситуації на державному та регіональному рівні, убезпечення населення від екологічних загроз різного характеру, впровадження стратегічних ініціатив щодо зеленої трансформації, мотивація екологічно відповідального ведення бізнесу – таким є базовий перелік завдань для органів публічної влади (Буканов, 2019).

В різних країнах світу система державного управління упровадженням «зеленої трансформації» здійснюється по-різному. Однак ми встановили, що в реалізації «зеленої» політики країни переважно тяжіють до таких двох основних моделей державного управління: модель надурядової координації та модель урядової координації та інтеграції. Прикладом моделі надурядової координації в реалізації політики «зеленої трансформації» є США. В цій країні на національному рівні введена посада Спеціального представника Президента США з питань клімату, який очолює координаційний орган управління (Аналітичний огляд, 2021).

Інший підхід в управлінні реалізацією політики «зеленої трансформації» запроваджено в країнах Європейського Союзу. Так, наприклад, у Німеччині міністерство економіки та енергетики було реорганізовано у міністерство економіки та клімату, а міністерство охорони навколишнього середовища функціонуватиме самостійно (модель урядової координації та інтеграції). У Польщі функціонує мініс-

терство клімату та довкілля (модель урядової координації та інтеграції). У Великій Британії функціонує Департамент бізнесу, енергетики та промислової стратегії, який відповідає за боротьбу зі зміною клімату. Там же окремо функціонує міністерство охорони навколишнього середовища (модель урядової координації та інтеграції).

Досвід зарубіжних країн показує, що в організаційно-функціональному плані модель урядової координації та інтеграції забезпечує розмежування управлінського функціоналу за різними зонами відповідальності. Так, за міністерством з питань клімату залишаються такі напрямки політики як декарбонізація, зелені фінанси, вуглецеві ринки, інвестиції, бюджет викидів парникових газів, сталий розвиток тощо. А функціонал міністерства із захисту довкілля зосереджується на питаннях захисту водних артерій, ґрунтів, лісів та повітря; питання збереження та захисту біорізноманіття; поводження з відходами та небезпечними речовинами; питання моніторингу та захисту від радіоактивного випромінювання тощо (Аналітичний огляд, 2021).

Зазначимо, що для України досвід зарубіжних країн є дуже корисним, адже політика «зеленої трансформації» сьогодні набуває активного розвитку. На нашу думку, українська модель державного управління упровадженням Європейського «зеленого курсу» є найбільш наближеною до вищеназваної моделі країн ЄС, але не копіює її повністю. Відмінністю є, насамперед, те, що перелік суб'єктів центрального рівня управління, які реалізують засади політики «зеленої трансформації» в Україні є досить солідним (рис. 1).



Рис. 1. Модель державного управління у сфері «Зеленої трансформації» в Україні

Однак, серед них не виокремлено жодного органу управління центрального рівня, який би безпосередньо як за назвою, так і за основним функціоналом опікувався б питаннями реалізації політики кліматичних змін.

Розпорядчо-координуючу функцію виконує Кабінет Міністрів України. Міжвідомча робоча група з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс» здійснює консультативно-дорадчу функцію (*Постанова КМУ, 2020*). До урядового блоку суб'єктів управління, функціонал яких включає реалізацію засад «зеленої трансформації» також належать Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України; Міністерство енергетики України; Міністерство економіки України; Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України; Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України; Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Як бачимо (рис. 1), Міжвідомча робоча група виконує тільки консультативно-дорадчі, а не управлінські функції. А повноваження з реалізації політики «зеленої трансформації» розпоршені між великими переліком центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та представниками бізнес-структур, громадськості та міжнародних інституцій. А як же працює відповідний орган управління на рівні ЄС?

На рівні управлінських структур ЄС, а саме у складі Європейської Комісії, створено Генеральний директорат з питань клімату (схожий на міністерство) і Генеральний директорат з питань навколишнього середовища. Нещодавно Європейська Комісія запровадила нову посаду – Європейський комісар з питань кліматичних дій (*Climate Action, 2023*). Відповідно до Європейського кліматичного закону, як наддержавна інституція управління з питань кліматичних змін, була створена Європейська науково-консультативна рада по змінам клімату (*European Climate Law, 2021*). Відповідні дорадчі органи було рекомендовано створити у всіх країнах-членах ЄС. Основним завданням таких комісій на національному рівні є:

- надання експертних наукових рекомендацій відповідним національним органам для прийняття управлінських рішень;

- налагодження багаторівневого діалогу з питань клімату та енергетики за участю органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнес-спільноти, інвесто-

рів, інших відповідних зацікавлених сторін та громадськості;

Як зазначається у Європейському кліматичному законі, розробка відповідної Європейської кліматичної стратегії остаточно буде подана до Європейської комісії до 1 січня 2029 року з подальшим її переглядом та уточненням змісту кожні 10 років (за необхідності оновлення може відбуватись кожні 5 років).

Тож для України, яка з 2019 року має статус країни-кандидат на вступ до ЄС, це слугує певним дороговказом для актуалізації державноуправлінської практики з упровадження політики «зеленої трансформації». Загальноєвропейська політика упровадження зеленої трансформації, насамперед, ґрунтується на принципах солідарності, справедливості та економічної ефективності. В контексті державного управління запровадження принципів «зеленої трансформації» включає в себе реалізацію стратегій та політик, спрямованих на зменшення впливу господарської діяльності на навколишнє середовище та перехід до сталого, екологічно безпечного розвитку окремих територій та країни в цілому. Тож, на нашу думку, фундаментальними принципами «зеленої трансформації» у сфері публічного управління виступають:

- *інтегрований підхід*. Система державного управління має враховувати екологічні аспекти у всіх сферах своєї діяльності, включаючи економіку, соціальну сферу, транспорт, будівництво та інші. Інтегрований підхід до зеленої трансформації означає використання комплексу стратегій, політик і технологій для досягнення сталого розвитку та зменшення негативного впливу на довкілля. Цей підхід передбачає взаємодію галузей економіки, владних структур та громадськості для досягнення спільних цілей щодо збереження навколишнього середовища. Це може включати розробку імплементацію нових законодавчих актів та стандартів, інвестування в дослідження та розвиток екологічних технологій, популяризацію екологічно свідомого споживання тощо;

- *сталість розвитку*. Імплементація даного принципу є важливим аспектом зеленої трансформації, оскільки вона передбачає не лише тимчасові зміни, але й створення стійких, довгострокових стратегій і політик, спрямованих на збереження середовища та забезпечення сталого розвитку;

- *участь громадськості*. Важливою складовою ефективного публічного управління у сфері зеленої економіки є залучення громадськості до прийняття рішень з питань екології та сталого розвитку, публічний діалог та

взаємодія органів влади із населенням та громадськими організаціями з метою поширення догм та установок «зеленої» економіки у бізнес та суспільство. Як слушно відзначає Маркевич К., обізнаність громадськості про необхідність зменшення негативного впливу на довкілля відкриватиме нові можливості в ланцюгах створення доданої вартості на основі оптимізації використання ресурсів та зменшення відходів (Маркевич, 2020);

– *інновації та технології*. Зелена трансформація потребує повсякчасного впровадження новітніх технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на довкілля та підвищення ефективності використання ресурсів. Роль публічного управління в даному аспекті є ключовою через реалізацію інструментів та механізмів державного характеру на впровадження інноваційних технологій на рівні бізнес структур як місцевого так і загальнонаціонального рівня. Інновації, технології та інвестиційні моделі прискорюватимуть перехід світу до вуглецево-нейтральної економіки та скорочення викидів CO₂ (Маркевич, 2020). Особливої актуальності набуває стимулювання енергоефективних технологій, розвиток рециклінгової економіки, використання цифрових технологій тощо;

– *міжнародне співробітництво*. Органи державного управління повинні співпрацювати на міжнародному рівні для вирішення проблем екологічного характеру. Основні аспекти міжнародного співробітництва в зеленій трансформації передбачають міжнародні домовленості та угоди, фінансову підтримку, технологічних обмін, спільні дослідження і розвиток, обмін знаннями та досвідом.

Ці принципи можуть бути втілені у відповідних законодавчих актах, програмах та стратегіях реалізації державної політики вже сьогодні та у повоєнний період, результатом яких буде досягнення сталого розвитку та збереження природних ресурсів України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Глобальний рух країн світу у досягненні Цілей Сталого Розвитку-2030 чітко виокремив з-поміж інших, один із головних трендів сучасності – «зелена трансформація», яка охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства – від економіки й до ефективного управління трансформаційними змінами. Визначено, що управління цими змінами відбувається за зразками надурядової чи урядової координації. Українська держава, попри значний тиск зовнішніх викликів пандемії COVID-19 та повномасштабної війни, продовжує з 2019 року впевнено рухатись обраним курсом європейської інтеграції на основі

комплементарності засад внутрішньої та зовнішньої політики. Однією із складових євроінтеграційної комплементарності української держави як країни-кандидата на вступ до ЄС слід розглядати політику «зеленої трансформації», успішність реалізації якої ґрунтується на екологічній парадигми державного управління. Підвищення ефективності публічної влади в умовах реалізації політики «зеленої трансформації» потребує сучасних підходів, активної адаптації та упровадження кращого досвіду провідних країн світу та побудови сучасної моделі управління цим напрямком в Україні. Наукові розвідки за цим напрямком потребують продовження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. The 17 Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals>
2. Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Coronavirus disease (COVID-19) pandemic. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>
4. PARIS AGREEMENT. *Official Journal of the European Union Official Journal of the European Union, 2016.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22016A1019%2801%29>
5. The European Green Deal. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
6. Угода про Асоціацію України з ЄС. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevro-pejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>
7. Баштанник О. Становлення неоінституціональної парадигми реалізації державної влади в умовах трансформації національної системи управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2023 № 3. Т. 34 (73). 131–136. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.3/20>
8. Масик Р. Особливості впливу євроінтеграційних процесів на систему державного управління в сучасних умовах. *Актуальні питання у сучасній науці.* 2024. № 2 (20). DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2\(20\)-238-250](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2(20)-238-250)
9. Андрусевич Н., Голубовська-Онисімова Г. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам : аналітичний документ. Київ: ВЕГО «МАМА-86», 2018. 36 с. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf>
10. Буканов Г. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2019. № 2 (22) URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/7.pdf)
11. Аналітичний огляд. 2021. Інституційно-правові основи адаптації до зміни клімату в Україні. URL: https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/2_Institutysijno-pravovi-osnovy-adaptatsiyi-do-zminy-klimatu-v-Ukrayini.pdf

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 33 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-2020-%D0%BF#Text>

13. Climate Action. Commissioner. URL: https://commissioners.ec.europa.eu/wopke-hoekstra_en

14. European Climate Law. 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-climate-law.html>

15. Маркевич К. «Зелений» тренд сучасних структурних змін в європейській економіці: особливості імплементації та виклики для України. *Український Щорічник з Європейських Інтеграційних Студій*. Вип. V. Київ, APREI, 2020. С. 108–126.