

Тетяна Безверхнюк

завідувач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д. держ. упр., професор

Тетяна Сивак

старший викладач кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к. держ. упр.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ У ФОРМАТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

В статті досліджено найбільш дієві інструменти, необхідні для розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні. Встановлено роль і місце публічної політики для забезпечення такого розвитку, що визначається об'єктивною нагальністю налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадськістю у процесі реалізації стратегічних завдань держави. Аргументовано вибір адекватних методів та методологій, які сприятимуть формуванню нових вимог до системи екологічної безпеки – здатності забезпечити відповідний рівень екологічної безпеки на регіональному рівні.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічні інтереси, публічна політика, розвиток системи екологічної безпеки, екологічна безпека на регіональному рівні, методологія проектного менеджменту.

Tatyana Bezverkhniuk, Tatyana Syvak

DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL IN THE FORM OF PUBLIC POLICY

The article investigates the most effective tools necessary for the development of environmental security at the regional level. The role and place of the public policy to ensure that this development, which is defined objective urgency of establishing effective mechanism for public consultation with the public authorities in the implementation of the strategic objectives of the state. Argued the choice of adequate methods and methodologies that promote the formation of new system requirements of environmental safety – the ability to provide the appropriate level of environmental safety at the regional level.

Keywords: environmental safety, environmental interests, public policy, development of environmental security, environmental security at the regional level, the project management methodology.

Татьяна Безверхнюк, Татьяна Сивак

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В ФОРМАТЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

В статье исследованы наиболее действенные инструменты, необходимые для развития системы экологической безопасности на региональном уровне. Установлена роль и место публичной политики для обеспечения такого развития, что определяется объективной быстротой налаживания эффективного механизма публичных консультаций органов власти с общественностью в процессе реализации стратегических задач государства. Аргументирован выбор адекватных методов и методологий, которые будут способствовать формированию новых требований к системе экологической безопасности – способности обеспечить соответствующий уровень экологической безопасности на региональном уровне.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологические интересы, публичная политика, развитие системы экологической безопасности, экологическая безопасность на региональном уровне, методология проектного менеджмента.

Постановка проблеми

У сучасних умовах об'єктивно актуалізувалося творення механізмів прийняття політичних рішень у сфері екологічної безпеки через досягнення політичного консенсусу і стабільності інтересів різних інститутів та суб'єктів політичної влади в українському суспільстві. Піднесення значущості формування та вдосконалення системи екологічної безпеки на регіональному рівні, відповідаючи запитам кожного пересічного громадянина, передбачає зміцнення засад екологічної ідеології в контексті легальної економіки та публічної політики. Сьогодні надзвичайно актуальною є зміна ідеології традиційної соціально-економічної діяльності в регіонах. Мова йде про гармонізацію екологічних та економічних інтересів розвитку, включення понять «екологічні блага» та «екологічний добробут» у систему економічних відносин.

При аналізі проблем розвитку системи екологічної безпеки та дослідженні суті і змісту поняття

«екологічний інтерес» основну увагу було приділено науковим здобуткам наступних авторів: Г. Анісімов [1], М. Васильєва [3], Д. Велієва [4], Л. Добрянська [7], Н. Малишева [14], О. Мірошніченко [16], Г. Мороз [17], Н. Назаренко [18]. Питаннями публічної політики, дослідженнями налагодження механізмів публічних консультацій органів влади з громадськістю, які було враховано авторами, займалися: О. Дем'янчук [5], Ю. Красин [12], О. Лазарева [13], А. Нечай [21], В. Парсонс [22], А. Сунгуров [32], Ю. Тихомиров [33], А. Чемерис [37].

Напрацювання вищезазначених вітчизняних та зарубіжних науковців дали змогу системно дослідити необхідні для розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні інструменти. Зокрема, досліджено роль публічної політики у розвитку системи екологіч-

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

ної безпеки на регіональному рівні, що визначається об'єктивною нагальністю налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадськістю у процесі реалізації стратегічних завдань.

➤ Мета статті полягає у визначенні найбільш дієвих та необхідних інструментів, необхідних для забезпечення розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні у розрізі публічної політики, а також у аргументованому виборі адекватних методів та методологій для його здійсненості, які сприятимуть формуванню нових вимог до системи екологічної безпеки – здатності забезпечити відповідний рівень екологічної безпеки на регіональному рівні.

➤ Охорона навколишнього природного середовища, раціональне природокористування, екологічне благополуччя, забезпечення екологічної безпеки становлять інтереси особистості, суспільства та держави, і в сукупності утворюють конституційні екологічні інтереси. Останнє вбачається як потреба в забезпеченні здорових і безпечних умов життєдіяльності, що забезпечують нормальне функціонування держави і суспільства [18].

Варто зазначити, що національні екологічні інтереси формуються у вигляді стратегічних завдань і складають основу екологічної безпеки. Звідси, одним з найважливіших завдань державної влади є забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави як найважливішого принципу забезпечення національної екологічної безпеки. У зв'язку з цим необхідно враховувати співвідношення державних інтересів, інтересів суспільства і особистості в екологічній сфері.

В першу чергу наголосимо, що широкомасштабного дослідження поняття «екологічний інтерес» набуло тільки в юридичних науках і лише поступово переходить в галузь науки державного управління. В науці існують різні точки зору щодо розуміння екологічних інтересів [1, с. 214; 4, с. 14–15; 29, с. 26–29; 14, с. 32; 16; 17; 15; 3, с. 60–61], кожна з яких, розкриваючи суть даного поняття, заслуговує на увагу.

Загалом же інтерес є ключовою категорією в дослідженні засад розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні. Але не просто окремо взятий приватний інтерес, а інтерес публічний – такий, що стосується інтересів всієї територіальної громади у межах регіону.

Публічні екологічні інтереси – це інтереси всього суспільства, складені з інтересів соціальних груп і окремих громадян, у підтримці якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини та її майбутніх поколінь, в справедливому розподілі вигод, одержуваних від використання природних ресурсів, що становлять основу життя і діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються і гарантуються державою. Публічні екологічні інтереси включають в себе державні інтереси в тій їх частині, яка відображає екологічні інтереси суспільства в цілому, а також суспільні інтереси тією мірою, яка відповідає рівню усвідомлення і пізнання цих інтересів і яка може бути забезпечена правовим захистом в конкретних соціально-економічних, екологічних і політичних умовах [3].

Відомий правознавець Ю. Тихомиров виділяє три види публічного інтересу – державний, суспільний і територіальний – та зазначає, що наявність публічного інтересу як сумарного, узагальненого соціального інтересу в кожній із сфер (економічній, соціальній та інших) є основною ознакою «публічності» [33].

Публічність – загальний принцип державного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування виконавчої влади, забезпечує зв'язок її органів та посадових осіб із суспільством, громадянами. Принцип публічності передбачає відкритість виконавчої влади, прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб; урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень; громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [6].

Основним індикатором публічності є здатність до колективної дії, що заснована на артикуляції загальних інтересів приватних осіб шляхом постійної раціональної дискусії.

Публічна сфера – простір, у межах якого реалізуються відносини між громадянським суспільством як системою здебільшого горизонтально вибудованих структур, які слугують для формування та захисту групових інтересів, і політичною владою, її юридичними, силовими й адміністративними інститутами. Специфічною особливістю публічної сфери є те, що у відкритому співставленні поглядів відбувається «притирання» різних груп інтересів і в діалозі з державною владою формується громадянська позиція. Коли суспільні інтереси спрямовані на діяльність держави, публічна сфера набуває політичного виміру [32].

Громадянин через публічну сферу відчуває себе членом деякої спільноти. Політика має місце тільки там, де люди спілкуються один з одним (де існує публічний простір). Політика народжується тоді, коли існують інтереси, що об'єднують людей в групи. Політика – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Найважливішим показником функціонування публічної політики є відкрите обговорення, яке спонукає до практичної реалізації суспільних інтересів [12].

Публічну політику можна представити як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети тощо. Публічна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики:

- вона має бути когерентною, тобто всі складові заходи в рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою в процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, відповідно до своїх власних прагнень й інтересів;
- публічна політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів прямого адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотний зв'язок;
- публічна політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рі-

шень, відстежування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики [36].

О. Лазарева [13], узагальнюючи різноманітні підходи до визначення суті публічної політики, зробила висновок, що публічна політика – складна макросоціальна інформаційна система, яка реалізується у публічному просторі та забезпечує за допомогою певного набору засобів взаємодію владних інститутів з громадянами у державному управлінні.

Атрибутами публічної політики є [5]: адміністративні повноваження – легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління; компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика – освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо; впорядкованість та наступність – наявність системи розробки та прийняття рішень, відстежування результатів, оцінки та коригування дій.

На думку фахівців з фінансового права [21], не всі суспільні інтереси набувають ознак публічності і стають різновидом публічного інтересу, що регулюється публічними галузями права, а лише ті з них, які отримали визнання держави або органів місцевого самоврядування. Здоволення суспільних інтересів, які не набули публічного характеру (не знайшли свого відображення в законах та інших нормативно-правових актах де держава бере на себе обов'язок визначати конкретні джерела та правила фінансування таких потреб), відбувається за рахунок власних коштів членів відповідних суспільних об'єднань.

Одним із основних публічних суспільних інтересів є інтерес до екологічно-безпечної життєдіяльності, що гарантується Конституцією України. Саме це надає нам правомірні підстави розглядати систему екологічної безпеки в форматі публічної політики. Обґрунтуємо нашу позицію.

1. Визначення проблеми та її винесення на публічний рівень (національний чи місцевий) відбувається у сфері публічної політики, яка є дороговказом для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, котрі втілюють відповідну політику в життя.

Під публічною політикою розуміють відповідь влади на публічно визнану проблему в конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність [22].

Призначення публічної політики – слугувати громадянам з метою вирішення їхніх проблем. З огляду на це публічна політика розв'язує проблеми, які політично визнані як колективні. При цьому рішення приймаються відповідними публічними дієвими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси. Будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна (суспільна) проблема, що розглядається у площині публічної політики, потенційно є дієвою особою публічної політики.

Наприклад, конституційно-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки як публічного інтересу не може бути ефективним без активної участі у ньому самих суб'єктів господарювання (підприємств, установ, організацій тощо), пов'язаних з ними інститутів громадянського суспільства (зокрема, політичних партій, профспілок, громадських організацій підприємців тощо), а також самих громадян.

При реалізації публічних екологічних інтересів, на думку Л. О. Добрянської [7], важливо забезпечити по-

стійний, оперативний та ефективний зв'язок суб'єктів з функціональним механізмом публічної влади та розвивати належну суспільно-політичну інфраструктуру у вигляді дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів при органах публічної влади, які б склалися з представників бізнесових кіл, профспілкових організацій, фахівців у галузі екології, правознавства, менеджменту тощо. У пригоді могли б стати й різного роду форми політичної активності громадян, наприклад, громадські слухання чи всенародні обговорення найбільш принципових питань екологічної безпеки.

Законом України № 832-XIV від 06 липня 1999 року ратифіковано Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [10]. Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03 листопада 2010 року законодавчо визначено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; Типове положення про громадську раду [26].

У 2002–2003 роках громадські екологічні організації України вперше виступили з ініціативою підготовки доповіді «Громадська оцінка екологічної політики в Україні». Зусиллями громадськості необхідність підготовки громадської оцінки екологічної політики була закріплена у 2010 році на законодавчому рівні відповідно до прийнятого Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [11]. Зокрема, Ціль 1 Стратегії передбачає «сприяння виданню та поширенню Доповіді громадських екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки національної екологічної політики, починаючи з 2011 року».

Основою громадського екологічного руху в Україні (близько 500 НУО) є всеукраїнські громадські організації, місцеві екологічні групи, благодійні фонди, наукові товариства, тематичні об'єднання, асоціації, мережі, робочі групи, які створені для розв'язання національних і місцевих екологічних проблем. Головними завданнями громадських екологічних організацій є здійснення громадського контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, практична природоохоронна робота з розв'язання екологічних проблем, поширення екологічної інформації, здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення. Практичний досвід співпраці природоохоронних НУО з державними органами усіх рівнів показує, що громадські слухання, круглі столи, семінари і конференції є дієвими методами впливу на владу та залучення населення до прийняття рішень з екологічно важливих питань [8].

Проте, як зазначається у Доповіді за 2012 рік, неурядові організації не мають права законодавчої ініціативи, тому важливу роль відіграє наявність можливостей НУО співпрацювати зі структурами законодавчої влади різних рівнів. Ці можливості досить обмежені, оскільки екоНУО не мають достатнього впливу і ресурсів, щоб конкурувати в лобіюванні рішень з важливих питань довкілля з комерційними структурами і політичними об'єднаннями.

Оптимальною формою співпраці громадських організацій природоохоронного спрямування з Мінприроди є Громадська рада Всеукраїнських організацій та об'єднань природоохоронного спрямування при Мінприроди України, яка була створена у 1996 році і стала одним з перших в Україні такого роду інституцій громадянського суспільства. Механізми співпраці з Мінприроди, коли у засіданнях Громадської ради брали участь представни-

ки структурних підрозділів центрального апарату Міністерства, а її рішення були обов'язковими для розгляду Мінприроди, давали змогу отримувати необхідну інформацію та обговорювати стратегічні й поточні питання.

Оргуський інформаційно-тренінговий центр за роки своєї діяльності (2004–2012) став майданчиком для обговорення складних екологічних проблем, які турбують суспільство, місцем, де в гострих дискусіях формувалося спільне бачення державної екологічної політики. Створення і робота Центру в приміщенні Мінприроди позитивно сприймалася міжнародними організаціями як прояв екологічної демократії та формувала позитивний імідж Мінприроди України в суспільстві. 1 грудня 2012 року Оргуський інформаційно-тренінговий центр було ліквідовано.

18 грудня 2012 року ухвалено рішення про створення на основі Громадської ради всеукраїнських природоохоронних організацій Національної екологічної ради України. Метою створення Національної екологічної ради є збереження довкілля, інтеграція екологічної складової до галузевих та регіональних стратегій, програм і планів та впровадження засад збалансованого розвитку в Україні.

Як показує проаналізований вище досвід, питання екологічної безпеки в Україні вже набули всіх ознак публічності, але об'єктом публічних консультацій на практиці переважно є невизначена «громадськість», а не зацікавлені сторони. Бракує розуміння того, що робота з громадськістю, наприклад, через громадські ради при органах влади не може замінити собою роботу із залучення зацікавлених сторін – дійових осіб публічної політики.

Широке роз'яснення щодо визначення терміну «зацікавлені сторони» дано в Рекомендаціях зі звітності в галузі сталого розвитку GRI (Global Reporting Initiative) [30]: зацікавлені сторони – організації чи особи, на яких згідно з розумними очікуваннями суттєво впливають діяльність, продукція та/або послуги організації, і ті, чий дії згідно з розумними очікуваннями можуть впливати на здатність організації успішно реалізувати свої стратегії та досягати поставлених цілей.

У 2005 році Інститут соціальної та етичної звітності (Лондон) розробив Стандарт AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard) [31] – стандарт взаємодії з зацікавленими сторонами. Цей стандарт є рекомендованим нормативним джерелом для загального використання під час планування, виконання, оцінки, інформування та нефінансової аудиторської перевірки якості взаємодії з заінтересованими сторонами. Він дає вказівки з управління процесом діалогу та налагодження співробітництва організації з її зацікавленими сторонами.

В аспекті реалізації екологічних проектів і програм дуже важливим при отриманні грантової допомоги є врахування вимог ЄБРР як основного донора технічної допомоги в Україні щодо залучення зацікавлених сторін і проведення громадських консультацій [9]. Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації екологічних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і зачеплені групи населення;
- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на най-

більш ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;

- приділення особливої уваги до роботи із зачепленими і вразливими групами громадян;
- розроблення, детальний опис і запровадження механізму розгляду скарг і звернень громадян.

Дійові особи публічної політики, або зацікавлені сторони – це групи, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми. Дійові особи публічної політики поділяються на три типи: 1) соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені); 2) соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі); 3) політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику. Крім зазначених типів дійових осіб виділяють так звані «треті особи», яких публічна політика торкається опосередковано і які від цього отримують користь або є обділеними у своїх можливостях [37].

Практика свідчить, що без активної участі громади жодна дуже гарно прописана стратегія не може бути реалізована. А громада братиме участь в її реалізації лише тоді, коли відчуватиме свою особисту зацікавленість і покращення рівня свого життя завдяки реалізації стратегії.

Отже, першим концептуальним принципом розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні має стати налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадянами та групами інтересів у процесі вироблення публічної політики.

2. Реалізація публічної політики відбувається через цілеспрямоване втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в існуючу соціальну практику. Таке втручання спрямоване на зміну поведінки соціальних груп (цільових груп), які спричинили появу проблеми, і може відбуватися не лише у форматі указів Президента України, постанов Уряду, розпоряджень, наказів і доручень міністерств, установ чи органів місцевого самоврядування, а й у формі програм чи проектів.

Це питання на сьогодні є найактуальнішим – адже під процесом реалізації політики екологічної безпеки на регіональному рівні найчастіше розуміють складання документу або комплексу документів під назвою «Програма...» з відповідним набором підписів офіційних осіб та печаток державних установ. Як правило, при цьому випускається з виду, що програма – це ще і специфічна форма організації, що потребує відповідних спеціальних організаційних дій. І, найчастіше, специфіка програмної організації підмінюється організацією адміністративною, яка в цих випадках не спрацьовує.

Відповідно, відповідь влади на публічно визнану проблему екологічної безпеки (яка породжується колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем) має відбуватися у форматі проекту.

Проектний підхід до реалізації стратегічних пріоритетів суспільного розвитку проявився у розробці та запровадженні «національних проектів», як комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на комплексне вирішення найбільш актуальних завдань системної модернізації суспільства [20]. Реалізація проектного підходу отримала нормативно-правову підтримку: Указ Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895 «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [35]; Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583 «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами» [34];

постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 847 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах співфінансування» [24]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1255 «Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» [27]; постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1256 «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» [28].

Зокрема, у сфері екологічної безпеки реалізуються Національні проекти: «Чисте місто» з метою реалізації проектів у сфері поводження з відходами – створення сучасних сміттєпереробних комплексів у 10 містах України; «Якісна вода» з метою забезпечення населення України якісною питною водою – створення мережі автоматичних фільтрів води колективного користування для очищення та продажу питної води.

Інноваційні урядові заходи та механізми, що активно впроваджуються, можуть бути дійсно реалізовані тільки у форматі публічної політики з використанням сучасного проектного інструментарію. В підтримку нашої гіпотези наведемо цитату з посібника А. Чемериса: «Інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків» [37, с. 11].

Процес інституалізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою вирішення публічної проблеми отримав назву управління проектами в публічній сфері.

Під проектом у публічній сфері розуміють комплекс взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які націлені на усунення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. При цьому в умовах обмеженого часу та ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше та відрізняються від існуючих аналогів. У таких проектах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами проекту зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян як кінцевих бенефіціарів проекту. Цілі публічного проекту формулюються саме в термінах покращення положення громадян [2, с. 269].

Успішна реалізація стратегічних цілей національної екологічної політики вимагає не тільки значних фінансових затрат, але й грамотно організованого управління ходом робіт на всіх етапах, яке безпосередньо залежить від кваліфікації, досвіду, особистих здібностей керівників. Професійне застосування інструментів, методів та технологій управління проектами дозволить державним інституціям забезпечити ефективність проектної діяльності в національних масштабах, зменшити витрати та виконати проект у встановлений термін.

Таким чином, другим концептуальним принципом розвитку системи екологічної безпеки на регіональному

рівні має стати запровадження проектно-орієнтованого підходу до механізму реалізації публічної політики.

Найбільш дієвим інструментом, що відповідає вимогам державного регулювання екологічної безпеки на регіональному рівні, є екологічні цільові програми (за даними Мінприроди на 2012 рік, діючими є 102 регіональні цільові програми у природоохоронній сфері). Проте, аналіз їх виконання виявив суттєві прорахунки при застосуванні їх як інструменту екологічної політики: недофінансування; низький рівень міжпрограмної узгодженості; невідповідність результатів поставленим цілям; невикористання результатів попередніх років у програмах наступних років тощо. Подолання названих недоліків потребує чіткого додержання всіх правил і процедур програмно-цільового методу планування, а також запровадження методології проектного менеджменту до здійснення такого виду діяльності.

Література.

1. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав: автореф дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Г. В. Анісімова. – Харків, 1996. – 19 с.
2. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 318 с.
3. Васильєва М. И. Публичные интересы в экологическом праве (Теория и практика правового регулирования): дис. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 / М. И. Васильева. – Москва, 2003. – 416 с.
4. Велиева Д. Экологические интересы в системе национальной безопасности: конституционный аспект / Д. Велиева // Власть. – 2010. – № 10. – С. 67–59.
5. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К.: Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2000. – Т. 18: Політичні науки. – С. 31–36.
6. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посібн. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арададжи / за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
7. Добрянська Л. О. Нормативно-методичне поле екологічної безпеки: стан, проблеми, перспективи / Л. О. Добрянська // Механізм регулювання економіки: наук.-практ. журнал. – 2010. – № 4. – С. 208–213.
8. Доповідь щодо громадської оцінки процесу реалізації екологічної політики у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/media/files/Gromadska%20otcinka%20MENR%202012.pdf>.
9. Екологічна і соціальна політика ЄБРР 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/2008policy.pdf>.
10. Закон України від 06.07.1999 № 832-XIV «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.
11. Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
12. Красин Ю. А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении / Ю. А. Красин // Пуб-

личная политика в России: По итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари – Горбачев Фонд». М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 193 с.

13. Лазарева О. Публічна політика в системах державного управління країн розвинутої демократії: від теорії до практики / О. Лазарева // Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 23. «Ефективність державного управління». – С. 118–125.

14. Малишева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Н. Р. Малишева. – Київ, 1996. – 53 с.

15. Методологічні засади формування стратегічного потенціалу екологічної безпеки / Є. Хлобистов, Л. Жарова, А. Коваленко // Економіст : наук.-практ. журнал. – 2011. – № 4. – С. 30–33.

16. Мирошниченко А. И. Правовой механизм защиты экологического интереса: теоретико-правовой анализ : диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук : спец. 12.00.01 / А. И. Мирошниченко; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Ростов-на-Дону, 2011. – 173 с.

17. Мороз Г. В. Суть та зміст категорії екологічного інтересу [Електронний ресурс] / Г. В. Мороз // ЮІ ПНУ Ім. В. Стефаніка. – Режим доступу : /www.stattionline.org.ua/index.php/politologiya/30-politika/1420-sut-ta-zmist-kategori.

18. Назаренко Н. В. Системные характеристики экологической безопасности жизнедеятельности человека на региональном уровне / Н. В. Назаренко // Вестник Ростовского государственного экономического университета «РИНХ». – 2008. – №2 (26). – С. 54–60.

19. Наказ Державного агентства України з інвестицій та розвитку від 10.08. 2010 р. «Про порядок конкурсного відбору інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку з метою надання державних гарантій для їх фінансування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ru&get=55&law_id=370.

20. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України : Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.

21. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.

22. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики : Пер. з англ. / В. Парсонс. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.

23. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 656 «Про питання Державного фонду регіонального розвитку» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 55. – С. 59, стаття 2212, код акту 62671/2012.

24. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 221 Про Порядок розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/221-2008-%D0%BF>.

25. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.08.2011 р. № 847 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки з метою реалізації національних проектів на умовах спів фінансування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmu.gov.ua/document/244832310...КМУ_822_03.08.11.doc.

26. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1996-2010-%D0%BF>.

27. Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. № 1255 Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-proekti-iz-prioritetnih-n-doc43384.html>

28. Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. № 1256 «Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010-%D0%BF>.

29. Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку / Короткі тези доповідей та наукових повідомлень республіканської науково-практичної конференції, 9–11 лист. 1995 р. – Харків, 1995. – С. 215.

30. Руководство по отчетности в области устойчивого развития [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.globalreporting.org/resource/library/Russian-FSSS-G3-Reporting-Guidelines.pdf>

31. Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами // AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard). AccountAbility [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.accountability.org.uk.

32. Сунгуров А. Понятие публичной политики. Публичная политика как поле взаимодействия. : [Електронний ресурс] / А. Сунгуров. Режим доступа : http://www.strategyspb.ru/edu/?do=manual&pr_id_dl=77.

33. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.

34. Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 583 «Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/583/2011.

35. Указ Президента України від 8.09.2010 р. № 895 «Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/895/2010.

36. Управління проектами в публічній сфері : навчальний посібник / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.

37. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник / А. Чемерис; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.