

Віктор Федорчак

## МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ ПРОЦЕДУРИ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*У статті обґрунтовано підхід до формування механізмів вертикальної та горизонтальної координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки та розроблено модель координаційного механізму реалізації політики екологічної безпеки.*

**Ключові слова:** координація, координаційний механізм, стратегічне проектування, екологічна безпека.

Постановка проблеми

У процесі впровадження державної політики екологічної безпеки, як і в інших складових національної безпеки, наявні два виміри: горизонтальний і вертикальний [8].

Вертикальний вимір стосується повноважень та ієрархії. Політика розглядається як вибір і досягнення мети. Основна увага приділяється повноважним органам, які приймають рішення, а заходи політики розглядаються як «підтримка рішень» і перевірка того, що рішення виконані й мали бажаний результат. Відповідно до Стратегії та НГД, основну роль у реалізації державної екологічної політики відіграє спеціально уповноважений державний орган управління в сфері охорони навколишнього природного середовища – Міністерство екології та природних ресурсів України.

Горизонтальний вимір стосується того, яким чином процес здійснення політики потрапляє назовні будь-якої конкретної організації та залучає людей з інших організацій. Основна увага звернена на багатоманітність учасників, різноманітність їхніх завдань і прагнень, а також на обмежені можливості нав'язати рішення за допомогою повноважних розпоряджень. У горизонтальному вимірі політика – колективний процес: не пряма реалізація однієї ідеї, а безперервна взаємодія між багатьма учасниками.

Для реалізації завдань державної політики екологічної безпеки нами пропонується застосування процедури стратегічного проектування екологічної безпеки, яка на практиці відбувається через розробку регіональних проєктів та цільових комплексних програм, що потребує, відповідно, координації дій суб'єктів даного процесу як по вертикалі, так і по горизонталі.

Про сутність координації як функції управління авторами висловлюються різні точки зору, однак, можна зробити висновок про схожість їхніх позицій. Зокрема, Б. М. Лазарев розглядає координацію як управлінську функцію «узгодження дій різних підприємств, організацій і органів з метою досягнення певних загальних цілей» [10, с. 35]. На думку В. Б. Авер'янова, встановлення координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується переважно в регульованні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Між цими органами відсутні субординаційні відносини [1, с. 76]. Є. Б. Кубко координаційними називає організаційні відносини, що виникають «на рівні взаємодії суб'єктів і об'єктів управління», виділяючи при

цьому кілька видів координаційних відносин: узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія [8, с. 61]. В. А. Дерещ, вважає, що органи виконавчої влади можуть перебувати в координаційних відносинах, що виникають як по вертикалі, так і по горизонталі. При цьому координаційні відносини по вертикалі можуть бути двох видів: за наявності організаційного підпорядкування між органами виконавчої влади та за відсутності такого підпорядкування. Координаційні відносини в системі органів виконавчої влади дослідниця визначає як управлінські відносини, в яких органи виступають, як учасники-партнери, при цьому один з них має владні повноваження щодо іншого, і за допомогою яких (відносин) органи досягають поставлених перед ними спільних завдань чи спільно виконують свої повноваження [4, с. 20]. І. І. Максимок науково обґрунтовано три групи форм координаційної взаємодії в органах виконавчої влади [9].

Найяскравішим прикладом ефективною вертикальної координації дій є створення Регіональних комітетів з економічних реформ як органів координації реформ на регіональному рівні [13].

Мета запропонованої статті полягає у науковому обґрунтуванні структурно-функціонального підходу до формування механізмів вертикальної та горизонтальної координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки.

Координація – це управлінська діяльність, яка полягає в забезпеченні взаємозв'язку і погодженості суб'єктів, об'єктів і процесів у часі та в просторі. Координація створює умови для пропорційного і безперервного функціонування системи управління за рахунок встановлення безперервних зв'язків між суб'єктами діяльності [3].

Координація робіт – процес узгодження дій усіх підсистем організації для досягнення її цілей. Координація роботи здійснюється: шляхом підпорядкування (вертикальна координація); шляхом встановлення зв'язків між підрозділами одного організаційного рівня (горизонтальна координація).

Координація в перекладі з латинської мови (coordinatio, co... – префікс, що означає спільність, сумісність, і ordination – упорядкування) – узгодження, поєднання, приведення до певного порядку чи відповідно до поставлених завдань складових частин чогось (понять, дій, речей тощо) [2, с. 345]. Отже, теорія координації призначена для виявлення причин неузгодженості і розрізненості процесів, слабких місць в управлінні. Координувати означає погоджувати, вносити ясність, встановлювати прозорість, наводити порядок між чим-небудь в процесі взаємодії.

Координація є функцією соціального управління, яка полягає в узгодженні, впорядкуванні різних частин системи управління. Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає у забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань [14, с. 345].

Уявлення про координацію як функцію державного управління було би неповним без ознаки, що відображає сутність координації в державному управлінні – забезпечення єдності й узгодженості дій як суб'єктів управління між собою, так і суб'єктів права, чия діяльність протікає в рамках конкретної сфери управління. Вбачається недостатнім визначати сферу дії координації лише як діяльності суб'єктів права в тій або іншій сфері управ-

Мета

Виклад основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

ління. Об'єкт управління (відносини, що складаються в економічній, екологічній, соціально-культурній або адміністративно-політичній сферах) потребує не лише погоджених дій суб'єктів управління, але й погоджених цими суб'єктами дій безлічі суб'єктів права, діяльність яких протікає в рамках даного об'єкта управління, що є складовою системи управління. Така погодженість може бути забезпечена не лише прямим втручанням, але й непрямим впливом, іноді іменованим державним регулюванням – властивістю й функцією державного управління [6].

Розглядаючи координацію з погляду процедури стратегічного проектування, можна виділити три основні типи – це адміністративний, узгоджений і неузгоджений.

1. Примусовий або адміністративний тип: взаємозалежність спостерігається в планових і логістичних системах з вертикальними каналами зв'язку і пов'язана з координацією на принципах планування і логістики (ієрархічна координація).

2. Узгоджений тип: взаємозалежність спостерігається в групах з «горизонтальною комунікацією» і пов'язана з координацією на принципах взаємного управління. Ефективна координація за допомогою горизонтальних мереж стає все більш вирішальною в розумінні суб'єктами свого майбутнього, ніж управлінська ієрархія, яка може стати або невидимою, або неприйнятною.

3. Неузгоджений тип – взаємозалежність, що існує між діючими суб'єктами ринкової системи, пов'язана з координацією на принципах «стандартизації» і конкуренції. За цим вгадується ринкова форма, в якій слабкі зв'язки між учасниками й істотні елементи стандартизації в організації (вільна координація).

Налагодження взаємодії між суб'єктами політики екологічної безпеки досягається шляхом застосування механізмів вертикальної та горизонтальної координації. Цільовою функцією механізмів вертикальної координації є прямий контроль, перерозподіл ресурсів та стандартизація діяльності, горизонтальної – формування узгоджених рішень.

Механізми вертикальної координації мають чітко визначене законодавче підґрунтя і реалізуються згідно з компетенцією відповідних суб'єктів управління. Наприклад, Постановою КМУ [5] на Міністерство екології та природних ресурсів покладено повноваження щодо виконання завдань, визначених Угодою про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України».

Формуючи механізм вертикальної координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки слід враховувати наступне. Ступінь взаємозалежності суб'єктів регіональної політики екологічної безпеки безпосередньо пов'язаний з певним рівнем координації. Залежно від кількості ступенів підпорядкування і супідрядності, а також етапів узгодження дій можна виділити три рівні взаємозалежності: високий – існує в системах з двома і більш ступенями підпорядкування і супідрядності, тобто суб'єкт, що знаходиться на четвертому ступені, повинен погоджувати свої дії з суб'єктами третього, другого і першого ступеня (три етапи узгодження), дотримуючи певну послідовність узгодження; середній – існує в системах з одним ступенем узгодження, тобто з одним етапом узгодження дій, при цьому інформація передається на одному ступені і за її межі не виходить; слабкий – властивий незалежним суб'єктам, які не погоджують своїх дій, причому суб'єкт самостійно ухвалює рішення і приступає до дії. Чим більше ступенів узгодження, тим вищий рівень координації і тим більше

часу потрібне на узгодження дій. Відзначимо, що за загальними ознаками вертикальна координація тотожна субординації у зв'язку із спрямованістю дій.

Механізми горизонтальної координації дій суб'єктів регіональної політики екологічної безпеки в процесі стратегічного проектування є достатньо складними, що обумовлено спроможністю суб'єктів формулювати і реалізувати власні цілі, лобювати усвідомлені інтереси і потреби через цілеспрямовану активність. Тобто суб'єкти політики екологічної безпеки є головним регулятором взаємодії в процесі стратегічного проектування.

Для забезпечення координації дій різних суб'єктів і покращення якості рішень доцільним є застосування механізму міжсекторального партнерства та залучення зацікавлених сторін. Залучення до планування і реалізації політики екологічної безпеки усіх зацікавлених сторін (органи виконавчої влади, приватний сектор, виробники, науковці, громадські організації, органи місцевого самоврядування) правомірно здійснювати за допомогою процесу «Довкілля для України» (за аналогією з процесом ЄЕК ООН «Довкілля для Європи»).

Ефективною координація є тоді, коли увага приділяється територіальним інтересам природокористування і екологічної безпеки, що потребує запровадження механізму взаємовигідного сполучення інтересів регіональних органів влади, громадянського суспільства та бізнесу.

Підґрунтям цього механізму має стати:

- з одного боку, удосконалення принципу розмежування повноважень регіональної влади в екологічній сфері. Адже через те, що повноваження між територіальними підрозділами Мінприроди і органами місцевого самоврядування розділені, виникають такі проблеми: дублювання повноважень – зокрема у сфері екологічного контролю (головним завданням Державної екологічної інспекції є здійснення контрольних функцій); нерегульована відповідальність за реалізацію екологічних програм (діяльність місцевої влади може призвести до проблем у сфері екології, а відповідати за негативні наслідки має територіальна установа Мінприроди); відсутність чіткої координації між місцевою владою і спеціально уповноваженими органами. Необхідно розділити повноваження за функціональним принципом: дозвільно-контрольні функції мають бути покладені на територіальні установи Мінприроди, а організаційно-управлінські – на місцеву владу;
- з іншого, узгодження еколого-економічних інтересів, множина яких характеризується високим рівнем протиріччя і конфліктності, що потребує розроблення інституційного механізму узгодження інтересів суб'єктів регіону, підприємств, територіальної громади.

Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило, тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Зокрема, до впровадження політики екологічної безпеки на регіональному рівні залучаються різні міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони. Основну координаційну роль у реалізації політики відіграє спеціально уповноважений державний орган управління в сфері охорони навколишнього природного

середовища – Міністерство екології та природних ресурсів України (п.4 Положення [12]). До центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів, відносяться: Державна екологічна інспекція України; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство екологічних інвестицій України.

Незважаючи на те, що Мінекології є центральною ланкою, відповідальною за розроблення політики у сфері екологічної безпеки, більшість питань щодо збереження безпечного стану навколишнього природного середовища є не лише екологічними проблемами, і тому вимагають комплексного підходу із залученням декількох галузей. Зокрема, до координуючих органів загальнодержавного рівня у сфері екологічної безпеки відносяться також: Рада національної безпеки і оборони України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення. Крім Міністерства екології та природних ресурсів України, право видавати накази та затверджувати інструкції надвідомчого характеру у сфері охорони довкілля мають також Міністерство надзвичайних ситуацій, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство охорони здоров'я, Державна служба технічного регулювання, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство водних ресурсів, Державна інспекція ядерного регулювання України та деякі інші.

У такій ситуації важливим кроком до вирішення пріоритетних питань є розроблення механізму прийняття комплексних управлінських рішень, що полягає в чіткому, зрозумілому та результативному узгодженні, координації дій відповідальних учасників. Механізм координаційної діяльності розробляється урядом, який повинен забезпечувати ефективність державної політики щодо збереження та покращення екологічної ситуації в Україні.

З метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади та для забезпечення здійснення своїх повноважень Мінприроди використовує такі форми взаємодії, як утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп, інших

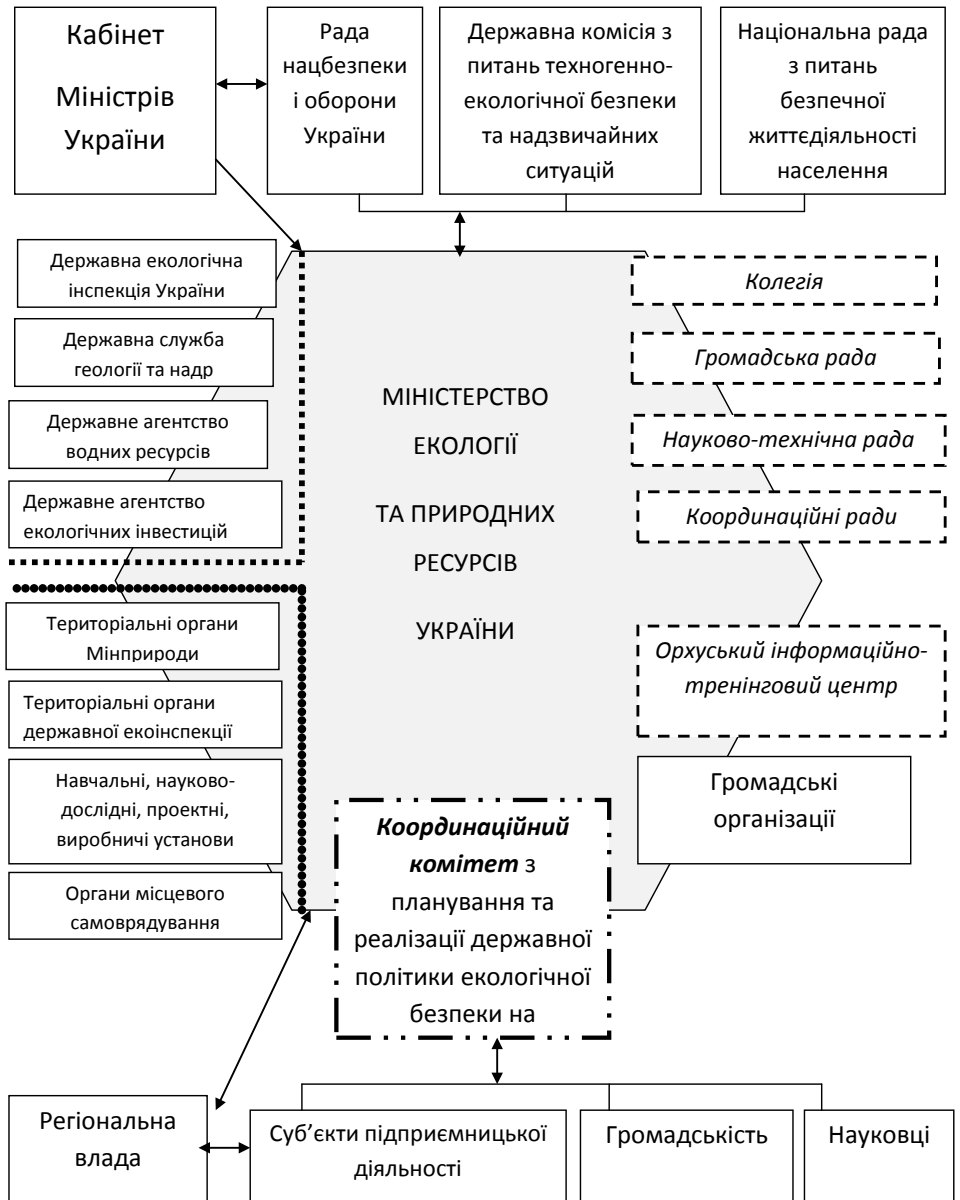


Рис. 1. Координаційний механізм реалізації політики екологічної безпеки

допоміжних органів з питань, що належать до його компетенції. Як правило, такі органи утворюються для забезпечення, здійснення повноважень Кабінету Міністрів України, профільних Міністерств та місцевих державних адміністрацій і діють на громадських засадах за колегіальним принципом [11].

Аналіз координаційної діяльності у сфері екологічної безпеки вказує на складність організаційної структури взаємодії, до складу якої входить і розгалужена мережа консультативно-дорадчих органів Мінприроди (рис. 1).

Як видно з Рисунок 1, координаційний метод управління є дієвим інструментом діяльності Мінприроди. Для підвищення ефективності впровадження державної екологічної політики на регіональному рівні також необхідна чітка координація цього процесу. Саме тому, на базі Мінприроди доцільним є створення координаційного комітету з планування та реалізації державної політики екологічної безпеки на регіональному рівні. До його складу повинні входити представники урядових структур та інститутів громадянського суспільства. Основне завдання цього комітету – це забезпечення реалізації державної екологічної політики на регіональному та галузевому рівнях. Він повинен мати законодав-

чо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації екологічної політики. Також до впровадження новітньої екологічної політики мають залучатися різні міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, бізнес, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони.

Серед основних завдань Комітету – координація міжсекторальної взаємодії та залучення зацікавлених сторін при реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні за чотирма основними програмними напрямками:

1) інтеграція процесу прийняття управлінських рішень – стимулювання та сприяння з боку Міністерства екології та природних ресурсів та місцевих органів самоврядування розробки та затвердження місцевими громадами місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища вбачається важливим напрямком розвитку державної екологічної політики на місцях;

2) розроблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища. Координації підлягає системне впровадження: програмно-цільових методів при формуванні і реалізації цільових програм розвитку; екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку; розвиток партнерства «громадськість – влада – бізнес» на регіональному рівні;

3) проведення процедури стратегічної екологічної оцінки (СЕО) на всіх стадіях інвестиційного проекту, починаючи від його проектного задуму до реалізації, що обумовлено наступним. Стратегічна екологічна оцінка використовує всі доступні інструменти планування, прогнозування, оцінки, адаптуючи їх для вимог конкретного проекту та спирається на вихідну доступну на даний час інформацію. В залежності від зазначеного, координації підлягає два типи процедур: пост-проектна (pre-ante), у випадку коли оцінка проводиться по завершенню розробки стратегічного документу, але до прийняття кінцевого рішення про його впровадження; паралельна з процесом проектування (ex-ante), що сприяє прийняттю альтернативних рішень;

4) формування організаційно-економічного механізму управління екологічно-орієнтованими інвестиційними проектами. Координація цього процесу, за умов поєднання важелів ринкового та державного регулювання, забезпечить збалансування інтересів учасників інвестиційного процесу та досягнення цільового еколого-економічного результату з мінімальними витратами інвестиційних ресурсів.

☞ Підсумовуючи викладене, зазначимо, що до переліку важливих передумов запровадження стратегічного проектування як управлінської технології реалізації політики екологічної безпеки на регіональному рівні відноситься необхідність: виконання Орхуської конвенції; узгодження інтересів держави, регіону, господарюючих суб'єктів і населення; розроблення і запровадження комплексного підходу до проведення оцінки ризиків; визначення критеріїв еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз; залучення значних ресурсів для реалізації природоохоронних заходів, що обумовлює нагальність застосування відповідних інструментів – програмування, узгодження еколого-економічних інтересів, програмно-цільового управління, оцінки екологічних ризиків та стратегічної екологічної оцінки проектів регіонального розвитку, екологічного прогнозування,

екологічного аудиту та експертизи, економічних режимів стимулювання екологічно орієнтованих (на «зелену економіку») структурних трансформацій. Все вищезазначене потребує ефективного функціонування координаційного механізму.

## Література.

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Буцел]. – Ірпінь : ВТФ Перун, 2007. – 1736 с.

3. Граждан В. Д. Теория управления : [учеб. пособ.] / В.Д. Граждан. – М.: Гардарики, 2006. – 416 с.

4. Дерезь В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади / В. Дерезь // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 18–22.

5. Деякі питання виконання Угоди про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України» // Постанова КМУ від 17.08.2011 – № 877 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2011-%D0%BF>.

6. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації та координація їх діяльності / М. М. Добкін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 305–309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dmmkid.pdf>.

7. Качинський А. Б., Єгоров Ю. В. Здійснення політики екологічної безпеки України / А. Качинський, Ю. Єгоров // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – № 2(14). – 2011. – С. 34–43.

8. Кубко Є. Б. Теорія організації і структури державного управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / Є. Б. Кубко, В. В. Цветков. – К., 1998. – 364 с.

9. Максимюк І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. Максимюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/index.html>.

10. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.

11. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України // Постанова Кабінету Міністрів України № 599 від 17 червня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

12. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України // Указ Президента № 452/2011 від 13.04.2011. – [Електронний ресурс]. – <http://www.president.gov.ua/documents/13433.html>.

13. Указ Президента України від 17 березня 2010 року №355/2010 «Питання Комітету з економічних реформ». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

14. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 3. – К-М / ред. кол. Ю. М. Шемшученко (відп.ред.) та ін. – К.: Укр. Енцикл. – 2001. – 789 с.