

співробітництва у регулюванні; принципи щодо діяльності емітентів; принципи щодо схем колективного інвестування; принципи щодо діяльності ринкових посередників; принципи, які стосуються вторинного ринку [13].

Комунікація між державними органами, що здійснюють регулювання на ринку цінних паперів, та вирішення конфліктних ситуацій – найважливіший елемент інституціональної структури ринку цінних паперів. Законодавчо «правила» комунікації закріплено в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [7]. Зокрема, стаття 22 прямо присвячена співпраці та координації діяльності між органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг (тобто НБУ, НКЦПФР та Нацфінпослуг). Цією статтею закону Національний банк України, НКЦПФР та Нацфінпослуг зобов'язуються співпрацювати згідно з положеннями цього Закону.

Зазначена законодавча процедура передбачає як систематичне інформування один одного, так і оперативне оповіщення про будь-які спостереження та висновки, які є необхідними для виконання покладених на них обов'язків. Але, у органів регулювання відсутній взаємний доступ до баз даних, натомість є укладені меморандуми про обмін інформацією, необхідною для виконання їх функцій. Наявність різних інформаційних платформ та різних часових рамок потоків інформації (наприклад, даних звітності фінансових установ) унеможливорює ефективне використання зазначеної інформації для цілей регулювання.

Комунікації між державними органами є важливою складовою ефективного регулювання ринку цінних паперів. На сьогодні вони скоріше носять формальний характер. Звідси, ще одним концептуальним завданням розвитку інституціональної структури є встановлення належної комунікації та розроблення регламенту ролей при вирішенні конфліктних ситуацій з чітким наданням повноважень щодо прийняття рішень одному з органів з метою уникнення двозначності чи суперечок.

На основі аналізу процесу інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні та з урахуванням цілей і регуляторних принципів IOSCO обґрунтовано наступні концептуальні засади розвитку інституціональної структури регулювання:

- створення можливостей для ефективної діяльності саморегульованих інституцій;
- приведення в дію системи ефективного регулювання ринку цінних паперів з боку держави;
- наукове обґрунтування напрямів реформування системи державного регулювання ринку цінних паперів і впровадження відповідних стандартів організації регульованих ринків;
- встановлення належної комунікації та розроблення регламенту ролей при вирішенні конфліктних ситуацій.

Подальших наукових досліджень потребує питання відповідності чинної системи державного регулювання ринку цінних паперів в Україні 30 регуляторним принципам IOSCO.

#### Література.

1. Андрєєва Г. І. Особливості інституціоналізації ринку цінних паперів в Україні / Г. Андрєєва // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2001. – Т. 4. – С. 205–209.
2. Ільченко Н. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід /

Н. Ільченко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2011\\_1/doc/1/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2011_1/doc/1/06.pdf). – Назва з екрану.

3. Коваленко Ю. М. Ефективність фінансового сектору економіки: інституційний підхід / Ю. Коваленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 6 (120). – С. 11–17.

4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

5. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К.: Основи, 2000. – 198 с. Тарасенко О. В. Методологічні підходи до визначення ефективності інституцій / О. Тарасенко // Научные труды ДонНТУ.– Серия: экономическая.– 2009.– Вып. 37–2. – С. 37–43.

6. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні // Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР, з поточною редакцією від 01.01.2013 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.

7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг // Закон України від 12.07.2001 № 2664-III / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/page2>. – Назва з екрану.

8. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету з економічних реформ при Президенті України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). – Назва з екрану.

9. Рак Р. В. Світовий досвід функціонування ринку державних цінних паперів / Р. Рак // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1(48). – С. 116–122.

10. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова]. – 6-е изд. – М. : Рус. яз. – Медиа ; Дрофа, 2009. – 817 с.

11. Шастітко А. Є. Нова інституціональна економічна теорія / А. Є. Шастітко. – М. : ТЕИС, 2002. – 273 с.

12. Якушик І. Д., Мацелюк Н. П. Інституціональна структура регулювання фінансового ринку: адаптація зарубіжного досвіду / І. Якушик, Н. Мацелюк // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2009. – № 2. – С. 400–407.

13. IOSCO Annual Report 1995. – Madrid (Spain), 1996. – 59 p.

УДК 353:332.142.6

**Віктор Федорчак**

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*У статті на основі авторської моделі механізму координації дій суб'єктів реалізації екологічної полі-*

© Федорчак В.В., 2012.

тики розроблено організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні та запропоновано функціональну структуру Державного інформаційного центру міжпрограмної координації.

**Ключові слова:** стратегічне проектування, механізм координації, організаційний механізм, центр міжпрограмної координації.

➤ Реалізація політики екологічної безпеки відбувається на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому. Це, у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів у сфері екологічної безпеки за територіальним або відомчим принципом. Територіальний принцип передбачає поширення загальнодержавного управління на всіх природокористувачів і всі об'єкти природи. Відомче управління поширюється на користування певним природним ресурсом незалежно від того, на якій адміністративній території він знаходиться.

Реалізація процедури стратегічного проектування як управлінської технології потребує чіткого визначення інституційного середовища – організаційної структури (впорядкованого набору інститутів), функцій суб'єктів управління та рівня їх підпорядкування.

➤ Широкий формат вивчення проблеми екологічної безпеки як важливої складової національної безпеки отримав значний теоретичний доробок у наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених: Б. М. Данилишина, М. І. Долішнього, В. С. Кравціва, С. Д. Стеценка при розробці стратегії екологічної безпеки на регіональному рівні; Л. І. Абалкіна, С. Г. Глазьєва, А. М. Ілларіонова, В. М. Некрасова при розробленні моделі сталого розвитку та обґрунтуванні системи управління екологічною безпекою. Питанню організаційного механізму забезпечення екологічної безпеки присвячені дослідження О. О. Веклича, П. М. Голованової, Н. М. Лукьянчикова, А. В. Фролової, В. М. Шмандія. Не зважаючи на значну увагу з боку науковців до питання екологічної безпеки, проблема організаційного забезпечення реалізації управлінських рішень у цій сфері досліджується тільки через організаційно-економічний чи/або організаційно-правовий аспекти, залишаючи поза увагою функціональну складову організаційних заходів.

➤ Мета запропонованої статті полягає у розробленні на основі авторської моделі механізму координації дій суб'єктів реалізації екологічної політики, структури організаційного механізму реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні.

➤ Аналіз координаційної діяльності у сфері екологічної безпеки проявив складність організаційної структури взаємодії суб'єктів реалізації екологічної політики, до складу якої входить також і розгалужена мережа консультативно-дорадчих органів Мінприроди [4].

Як показали результати попередніх досліджень автора (Федорчак, 2012), 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 законодавчо 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. Думка громади не завжди враховується в прийнятті управлінських рішень, а громадські обговорення часто проходять формально й не конструктивно. Враховуючи особливості та складнощі окремих територіальних екосистем і соціальних структур, процеси інтеграції в окремі сектори економіки (наприклад – сільське господарство, транспорт, водне господарство, комунальна сфера тощо) вимагатимуть особливих підходів в різних регіонах та навіть місцевостях. Необхідність застосування диференційованих підходів зобов'язує до тісної співпраці з громадськістю як в організаційному, інформаційному, так і в економічному плані. 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, адже при розробці планів представники органів місцевої влади, бізнесу, науки та громадськості працюють спільно над визначенням пріоритетів подальшого розвитку населеного пункту. На рівні місцевого самоврядування чи місцевих державних адміністрацій можуть ухвалюватися рішення з питань, що входять до самостійної компетенції цих рівнів регулювання, а також з питань реалізації на місцевому рівні законодавства України та рішень центральних виконавчих органів.

2. Розроблення та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища. Координації підлягає системне впровадження: програмно-цілевих методів при формуванні й реалізації цілевих 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. Нагальною необхідністю є зміна підходу до стратегічного планування, виходячи з таких принципів: відповідальність за стан довкілля несе усе суспільство, а не лише держава; розробляється не фіксований план, а система, яка може постійно удосконалюватися; цілі визначаються інтегровано та комплексно; рішення ухвалюються прозоро; здійснюється постійний аналіз результатів для поліпшення екологічного управління.

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.

Саме тут доречно наголосити, що механізми координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні можуть набувати різної процесуальної форми, в залежності від цілі взаємодії суб'єктів досліджуваного процесу. Це обумовлює необхідність обґрунтування організаційної структури управління з конкретизацією функцій виконавців окремих складових процедури стратегічного проектування та визначенням напрямів узгодження дій всіх організацій, що беруть участь у здійсненні проекту.

Адже реалізація процедури стратегічного проектування як управлінської технології потребує чіткого визначення інституційного середовища – організаційної структури (впорядкованого набору інститутів), функцій суб'єктів управління та рівня їх підпорядкування.

За територіальним принципом функції суб'єктів політики екологічної безпеки розподіляються наступним чином [1; 5]:

- національний рівень – розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення політики екологічної безпеки; проведення державної екологічної експертизи; формування економічного механізму природокористування; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів; реалізація міжнародних угод; екологічна освіта та екологічне виховання та інше;
- регіональний рівень – регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів); впровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля; розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення та зацікавлених підприємств, установ і організацій з екологічних питань;
- місцевий рівень – проведення локального та об'єктного моніторингу; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; організація розроблення місцевих екологічних програм та проектів.

За відомчим принципом функції суб'єктів політики екологічної безпеки розподіляються наступним чином (з урахуванням змін, відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 № 726 [2]):

- Міністерство екології та природних ресурсів України – призначене здійснювати комплексне управ-

ління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення природних ресурсів, забезпечувати належне функціонування державної гідрометеорологічної служби, а також координувати діяльність центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у цій галузі;

- Міністерство охорони здоров'я України – відповідає за забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в країні;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій – є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму не виробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;
- Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій – є постійно діючим органом, який координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, пов'язану з безпекою та захистом населення і територій, реагуванням на надзвичайні ситуації природного і техногенного походження;
- Державна екологічна інспекція України – забезпечує реалізацію державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;
- Державне агентство екологічних інвестицій України забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї.

Відповідно до вищезазначеного, організаційний механізм процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні має наступну інституційну структуру (рис. 1).

Важливу роль у забезпеченні функціонування організаційного механізму відіграє Державний інформаційний центр міжпрограмної координації, що обумовлено наступним:

- по-перше, реалізація кожного етапу процедури стратегічного проектування – це реалізація окремого проекту в межах цільової програми, що потребує координації за цілями, ресурсами, термінами. Для цього необхідна спеціальна проектна структура – Програмний комітет;
- по-друге, застосування в управлінській практиці проектного підходу вимагає: знання об'єкта проектування і знання щодо призначення і функціонування сфери діяльності, до якої входять проекти, що перетворюються; знання методик і понятійних засобів проектування як специфічної діяльності;
- по-третє, прийняття управлінського рішення потребує забезпечення системного зв'язку між плануванням і прогнозуванням. Відносно процедури стратегічного проектування, планування – це діяльність, спрямована на оптимізацію регіональної стратегії управління екологічною безпекою. Але, як наголошують вітчизняні вчені [3], через

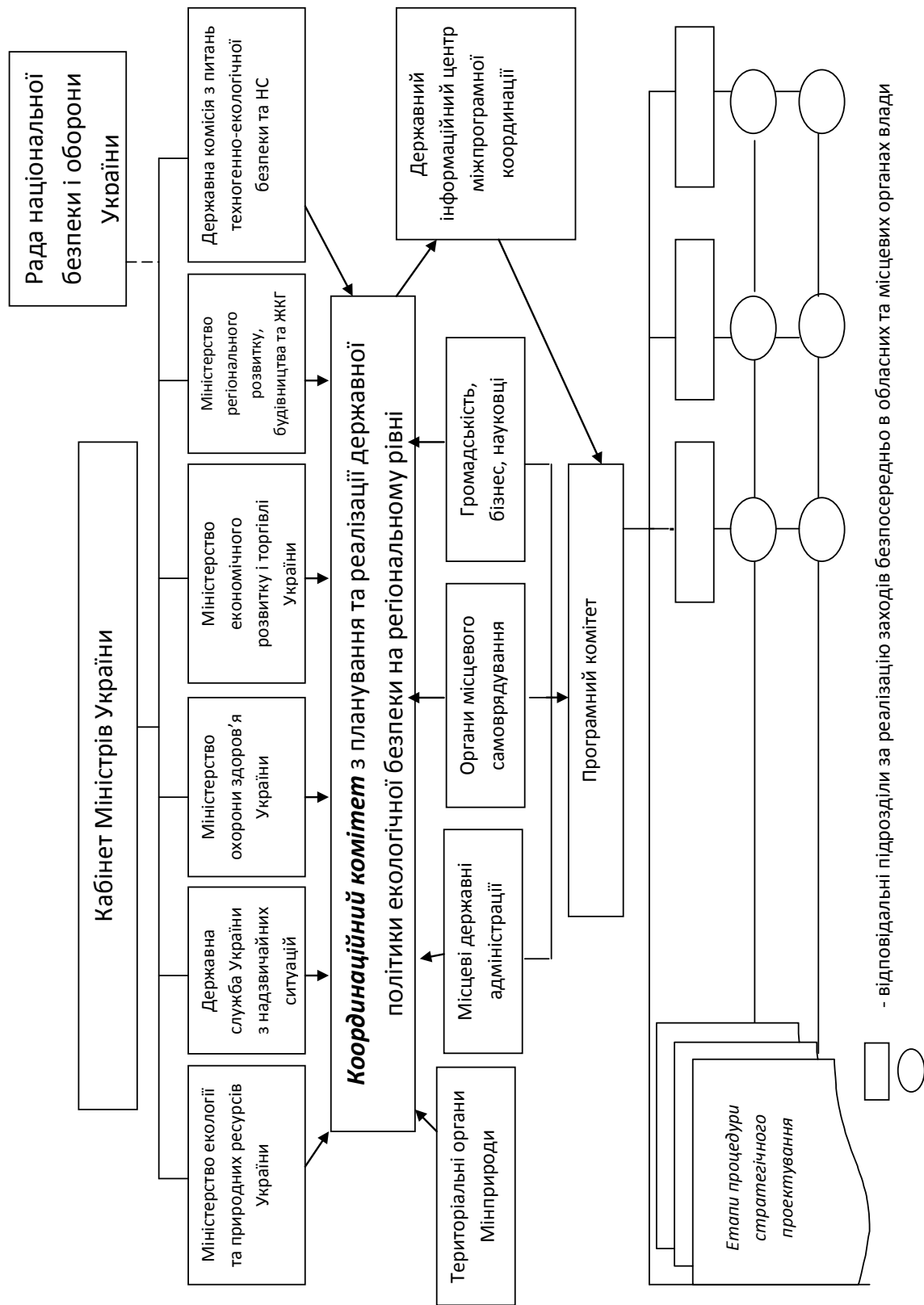


Рис. 1. Організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні

емержентність регіональної соціо-еколого-економічної системи не можна обмежуватися простим аналізом її елементів (системні властивості не завжди доступні оперативному вимірюванню в ході планування), процес управління потребує постійного і глибокого описання загальних закономірностей розвитку, тобто прогнозування економічного, екологічного та соціального процесів як єдиного цілого, як системи.

Відтак, функціональна структура Державного інформаційного центру міжпрограмної координації може мати наступний вигляд (рис.2).

мів стимулювання екологічно орієнтованих (на «зелену економіку») структурних трансформацій. Подальших наукових досліджень потребує питання інструментального забезпечення реалізації процедури стратегічного проектування.

#### Література.

1. Данилишин Б. М. Екологічна складова політики сталого розвитку: монографія / Б. М. Данилишин. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 256 с.
2. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента



Рис. 2. Функціональна структура Державного інформаційного центру міжпрограмної координації

Запропонований нами організаційний механізм реалізації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні здатний забезпечити системний зв'язок між Державною програмою соціально-економічного розвитку України, державною цільовою програмою екологічної безпеки, макроекономічними показниками та регіональними програмами.

Підсумовуючи 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 режи-

України від 24.12.2012 № 726/2012 // [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>. – Назва з екрану.

3. Соловійова Н. І. Системне планування і прогнозування: гносеологічне осмислення / Н. Соловійова // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 11. – С. 239–250.

4. Федорчак В. В. Механізми координації процедури стратегічного проектування екологічної безпеки на регіональному рівні / В. Федорчак // Актуальні проблеми державного управління: ОРІДУ НАДУ. – 2012. – № 3. – С. 75–78.

5. Хлобистов Є. В., Жарова Л. В.. Проблеми інституціоналізації системи раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища / Э. Хлобистов, Л. Жарова // Маркетинг і менеджмент інновацій, 2010. – № 2. – С. 206–214.