

УДК 911.3

Сломінська Л.С.

**Управління збалансованим природокористуванням:
Україна в європейській перспективі**

Постановка проблеми. Якщо поглянути на стартові умови інтеграції України в глобальну економіку, то вони не дуже сприятливі, адже ресурсоемність виробництва, а відповідно і готової продукції, у т.ч. її енергетична складова, набагато вища, ніж в розвинених країнах, а це не сприяє не тільки підвищенню конкурентоспроможності та ефективності функціонування багатьох секторів

економіки, але і формуванню високого рівня та якості життя населення. Малоефективною лишається і система управління природокористуванням, в кращому випадку лише декларативно зорієнтована на аспекти збалансованого розвитку.

На наш погляд, збалансоване управління природокористуванням передбачає визначення балансу між глобальними цілями збалансованого розвитку і рівнем регіональних можливостей для їх досягнення в найближчому майбутньому з врахуванням інтересів конкретного регіону і відповідну оптимізацію системи управління. Тобто специфіка вирішення проблем природокористування залежить від переважання в країні чи окремому її регіоні тих чи інших видів ресурсів, рівня і особливостей їх використання, техніко-технологічних, економічних, соціальних, географічних, геополітичних та інших факторів, що визначають формування територіального ринку ресурсів, шляхи раціоналізації як безпосередньо природокористування, так і процесу управління.

Постановка завдання. У Європейському Союзі значна увага приділяється постійному удосконаленню управління природокористуванням. Тому у процесі Євроінтеграції України необхідно оцінити стан природокористування у нашій державі та подумати над перспективами удосконалення управління. Для цього слід оцінити, які підходи у світовій практиці вважаються збалансованими, які з них можна адаптувати до умов України, визначити сучасне місце України в цьому процесі та обрати напрямки необхідних змін.

Аналіз публікацій. Різноманіття філософських та наукових поглядів на збалансоване природокористування можна спрощено об'єднати у два концептуальні підходи – екологічний та соціально-економічний. З екологічної точки зору природокористування не повинно перевищувати здатності природних екосистем до самовідновлення, базуватися на науково обґрунтованих фактах та об'єктивній системі вимірювання з чітко визначеними індикаторами [3].

Прихильники соціально-економічної концепції акцентують більше уваги на тому, яким чином збалансоване природокористування забезпечує добробут та задовольняє потреби суспільства. Такий підхід передбачає співіснування різних точок зору та прийняття рішень, виходячи з контексту суспільних потреб [5].

Існує також велика кількість наукових підходів до класифікації управління [4, 7]. Їх можна умовно розподілити між двома протилежними концепціями – ієрархічного та демократичного управління. Ієрархічна концепція передбачає управління за принципом «згори донизу», при цьому формуються чіткі вертикальні зв'язки між головним суб'єктом управління та іншими суспільними інституціями. Головним суб'єктом управління як правило виступає центральна державна влада, яка має повноваження щодо прийняття рішень та контролю за їх виконанням.

За демократичної концепції управління відбувається за принципом «знизу догори» і між усіма його суб'єктами формуються горизонтальні зв'язки. Принцип полягає у тому, що повноваження та обов'язки рівною мірою розподіляються між суб'єктами управління – ринок, держава та громадянське суспільство. При цьому управління відбувається за допомогою відкритого переговорного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Використовуючи поєднання підходів до розуміння суті збалансованого природокористування та найкращої стратегії управління виділяють такі типи управління природокористуванням [8]:

Екологічно-ієрархічний тип передбачає прийняття рішень державною

владою. Між головним суб'єктом управління природокористуванням (уряд, президент або монарх) та всіма іншими суб'єктами існує чітка вертикальна ієрархія зв'язків. Методи управління – підпорядкування та контроль. Мета – удосконалити управління природокористуванням базуючись виключно на науково-технічній інформації. На етапі планування держава визначає мету та завдання природокористування, виходячи з потреб мінімізації шкідливого впливу на навколишнє середовище.

Державна влада віддає розпорядження про необхідні заходи із практичного впровадження збалансованих способів природокористування без врахування думки потенційних виконавців. Раціоналізація природокористування як правило відбувається шляхом удосконалення технологічних процесів та перегляду нормативів. Суспільна свідомість спрямована на виконання правил, а не на удосконалення природокористування. Цей тип управління природокористуванням сфокусований на досягненні мети. Індикатори моніторингу та оцінки орієнтовані на кінцевий результат, головне питання – чи була досягнута поставлена мета.

Потенційна небезпека полягає у спрощеному розумінні збалансованого природокористування та концентрації зусиль на ліквідації лише деяких ознак незбалансованості, наприклад зменшенні концентрації вуглекислого газу в атмосфері. При цьому не враховується вся складність взаємозв'язків між суспільством та природою. Тому можливе виникнення небажаних побічних ефектів та загострення проблем в інших сферах суспільного життя, які дуже складно вирішити, тим більше з авторитарною системою управління.

Прихильники такого підходу не вважають за доцільне враховувати у природокористуванні економічні та соціальні фактори а також залучати до управління широку громадськість. Визначення індикаторів збалансованого природокористування вважається суто завданням науковців, при цьому недооцінюються можливі погрішності. Приклад – Кіотський протокол, що має на меті зменшення викидів парникових газів. У ньому цілі поставлені урядами і повинні бути виконані суспільством у встановлений термін. Мета та процедура впровадження встановлені головним суб'єктом управління [3].

Екологічно-демократичний тип. Представники бізнесу, держави та громадянського суспільства у процесі переговорів та спільної роботи приймають узгоджені рішення стосовно найкращих способів збалансованого природокористування. Мета визначається на основі науково-технічної інформації і сконцентрована в основному на охороні довкілля. Важлива роль відводиться технологічним рішенням та розробці нормативів. Формуються горизонтальні зв'язки та взаємна залежність між урядом та іншими суб'єктами управління утворюються міжгалузеві професійні мережі, мережеве управління є одним з основних інструментів. Демократичний підхід полегшує знаходження консенсусу, допомагає краще зрозуміти ситуацію та виробити оптимальні рішення.

У даному підході цілі та задачі сформульовані більш-менш чітко і головне питання полягає у знаходженні шляхів їх досягнення, стосовно яких існує невизначеність. Стосовно способів впровадження цілей існує досить широка свобода вибору, схвалюється прийняття різноманітних рішень. Отже, моніторинг та оцінка будуть сфокусовані як на досягненні мети, так і на процесі вирішення проблем і знаходження оптимальніших рішень. На рівні практичного впровадження спостерігається висока обізнаність та мотивація щодо необхідності оптимізації та екологізації природокористування, однак право визначати його

концепцію належить виключно науковцям.

Концентрація лише на питаннях фундаментальної екології не сприяє зрозумінню всієї складності збалансованого природокористування. Проблеми, пов'язані з цим як правило виявляються у процесі імплементації. Передбачена постійна мінливість ситуації і тому політика сконцентрована на кращих методах досягнення цілі та практичного впровадження. Але, надмірна прив'язаність до наукових доктрин та технологічних аспектів не сприяє впровадженню інновацій у систему управління.

Приклади – Міжнародна група експертів зі зміни клімату (Intergovernmental Panel on Climate Change) та Оцінка екосистем на порозі тисячоліття (Millennium Ecosystem Assessment). Під час моніторингу увага приділяється питанням чи була досягнута мета і які методи при цьому застосовувалися [2].

Ієрархічно соціально-економічний тип не передбачає чітких критеріїв у визначенні поняття збалансоване природокористування. Загалом воно орієнтоване на широке коло питань суспільного добробуту, що ускладнює визначення цілей та постановку пріоритетів. При виборі стратегічних напрямків розвитку враховується все різноманіття точок зору, що існують у суспільстві, громадська думка ставиться на один рівень з науково-технічною інформацією. Тому цілі та завдання являють собою тимчасовий консенсус між різними суб'єктами суспільства і можуть час від часу змінюватися. Остаточна роль у визначенні цілей та завдань і контролі за їх виконанням належить державній владі, іншим суб'єктам надається різний рівень свободи у виборі засобів їх впровадження. Рішення приймають політики державного та місцевого рівнів. Основний механізм управління – планування та контроль з урахуванням місцевих особливостей у поєднанні з використанням ринкових інструментів.

Процес практичного впровадження визначених цілей попри централізований контроль передбачає певну свободу прийняття рішень. Головний акцент робиться на процесі визначення цілей, у якому приймає участь все суспільство, та їх досягненні. У суспільстві схвалюється необхідність переходу до збалансованого природокористування але не завжди схвалюються рішення вищих інстанцій. У процесі моніторингу та оцінки визначається рівень досягнення мети та постійно відслідковуються зміни суспільної думки. При значних змінах суспільних вподобань державна влада змушена переглядати поставлені цілі та задачі.

Головна небезпека полягає у тому, що суспільство може не погодитись зі шляхом розвитку, визначеним центральною владою. Крім того, виникає напруга через жорстку політику при загальній невизначеності щодо цілей і задач збалансованого природокористування. Отже, незважаючи на більш широкий погляд на концепцію збалансованого природокористування, її втілення залишається авторитарним і носить лінійний характер. Приклад – цілі розвитку тисячоліття тисячоліття ООН (Millennium goals) [1].

Соціально-економічно-демократичний тип. Представники держави, бізнесу та громадянського суспільства спільно визначають пріоритети збалансованого управління природокористуванням. До уваги беруться всі компоненти збалансованого розвитку – екологічний, економічний та соціальний. Вертикальні і горизонтальні зв'язки між суб'єктами управління динамічно поєднуються. Постановка цілей та задач залежить від суспільного контексту, головну роль тут відіграє громадська думка, науково-технічній інформації відводиться другорядна роль. Ухвалення цілей, здійснення заходів з їх

впровадження, періодичний перегляд планів дій є відкритим суспільним процесом і здійснюється шляхом переговорів та активної співпраці, де основна роль відводиться громадянському суспільству. Досить високий рівень свободи вибору засобів практичного втілення поставлених задач. За такого управління цілком прийнятне існування різних цілей та точок зору, між якими потрібно знаходити компроміс і немає наперед визначеної кінцевої мети. Погляди на збалансоване природокористування змінюються разом із розвитком суспільства. Невизначеність стосовно мети та способів її реалізації компенсується постійним процесом навчання через спільну роботу та вмінням домовлятися, отже політика збалансованого управління природокористуванням повинна бути надзвичайно гнучкою.

Тут збалансоване управління природокористуванням розглядається не як шлях досягнення наперед визначених цілей та показників, а скоріше як відкритий демократичний процес, що допомагає окреслити бажані результати. Він існує довше, ніж кілька термінів обраної влади і передбачає прийняття консенсусних рішень або вибір на користь однієї зі сторін у важких дискусійних питаннях. Прийнятним вважається те, що у суб'єктів з різних галузей існує своє бачення того, яким повинно бути збалансоване природокористування. Тому рішення приймаються скоріше на рівні окремих галузей ніж на рівні суспільства загалом. Крім того, нові рішення можуть зумовлювати непередбачувані ризики, отже як цілі, так і способи їх втілення потребують постійного перегляду. При цьому мотивація щодо удосконалення природокористування спостерігається у всьому суспільстві. Усвідомлюється мінливість і недосконалість як самої теорії так і способів її імплементації. Всі визнають, що політика збалансованого управління природокористуванням не застрахована від помилок. Моніторинг та оцінка будуть зосереджені на правильності обраного шляху та відслідковуванні нових тенденцій. Такий підхід застосовується, наприклад, в енергетичній стратегії Нідерландів.

Головний інструмент управління – мережеве управління з залученням усіх зацікавлених сторін. Однак, невизначеність у цілях та задачах ускладнює розстановку пріоритетів та визначення конкретних заходів з імплементації, що суттєво уповільнює практичне впровадження [6].

Висновки. Питання стосовно того, який із типів збалансованого управління природокористуванням перспективний для України є досить складним і потребує більш детальних досліджень. Тривалий час у нашій державі практикувався ієрархічний підхід до управління, зорієнтований на соціально-економічні пріоритети, хоча риси екологічного підходу були присутні в заповідній справі та галузевих нормативах. Існував строгий контроль за додержанням показників, що базувалися на науково-технічній інформації.

З проголошенням незалежності управління на території України набуло рис демократичності, хоча повноваження з ухвалення рішень досі належить державній владі. Значний вплив на прийняття рішень має також бізнес, а роль громадянського суспільства досі залишається незначною. Управління природокористуванням у сучасній Україні залишається незбалансованим, оскільки економічний складовий приділяється значно більше уваги, ніж екологічний і соціальний. Крім того, за ієрархічного управління суспільна свідомість орієнтована на виконання розпоряджень більше ніж на досягнення принципів збалансованого розвитку, тому різке зниження контролю без відповідного виховання свідомості призводить до негативних наслідків. Також

Українське природокористування відчуває наслідки основного недоліку ієрархічного управління – перенос проблем з однієї сфери в іншу через орієнтацію на виконання показників і нехтування складними взаємозв'язками. Загалом країни Європейського союзу обрали шлях до демократично-соціально-економічного способу управління природокористуванням. Україна може орієнтуватися на цей шлях у довгостроковій перспективі, а на даний час виходячи із ситуації найкраще може підійти ієрархічно-соціально-економічний тип управління природокористуванням.

1. Bell S. Delivering sustainability therapy in sustainable development projects / S. Bell, S. Morse // *Journal of Environmental Management*. – 2005. – №75. – P. 37–51.
2. Brand R. The ecosystem of expertise: complementary knowledges for sustainable development / R. Brand, A. Karvonen // *Sustainability: Science, Practice and Policy*. – 2007. – № 3. – P. 21–31.
3. Hueting R. Broad sustainability contra sustainability: the proper construction of sustainability indicators / R. Hueting, L. Reijnders // *Ecological Economics*. – 2004. – №50. – P. 249–260.
4. Lamy P, Laidi Z. 2002. A European approach to global governance. *Progressive Politics*: 1–13.
5. McCool SF, Stankey GH. 2004. Indicators of sustainability: challenges and opportunities at the interface of science and policy. *Environmental Management* 33: 294–305.
6. Rammel C. An evolutionary perspective on sustainable development policies: adaptive flexibility and risk minimising / C. Rammel, J. van den Bergh // *Ecological Economics*. – 2002. – №47. – P. 121–133.
7. Swyngedouw E. 2005. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42: 1991–2006.
8. Van Zeijl-Rozema A. Governance for Sustainable Development: A Framework. / R. Corvers, R. Kemp, P. Martens // *Sustainable Development*. – 2008. – №16. – P.410–421.