

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНИМИ КОНФЛІКТАМИ

*М.М. Петрушенко, к.е.н., Г.М. Шевченко, к.е.н.
Сумський державний університет*

У статті досліджено питання змісту механізму управління конфліктами, що спричинені фактором природних ресурсів. Висвітлено питання взаємозв'язку між елементами управління природно-ресурсними конфліктами.

Актуальність дослідження питань управління природно-ресурсними конфліктами пояснюється, насамперед, тим, що останні є предметом посиленої уваги фахівців із проблем еколого-економічної безпеки як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Управління в сфері природно-ресурсних конфліктів включає наступні компоненти: внутрішнє законодавство, конституційні положення, культурні традиції, міжнародні договори та зобов'язання, що регулюють такі питання, як право власності, регулювання, видобування, обмін і процедури для вирішення проблем, пов'язаних із природними ресурсами. Практика демонструє, що, як правило, управлінський потенціал щодо конфліктів, пов'язаних із природними ресурсами, майже не використовується, хоча відповідні управлінські важелі та інструменти існують, проте вони не інтегровані по відношенню до досліджуваного питання. В більшості країн, де наразі актуальні природно-ресурсні конфлікти, механізм управління ними або повністю несправний, або ж тільки частково ефективний. Особливо слід звернути увагу на суперечливість законів, які регулюють управління природними ресурсами, а також неефективність і корупційність установ, які призначені для врегулювання дихотомії між місцевими претензіями та національними інтересами [1, с. 31–36].

Виділяють три рівні управління природно-ресурсними конфліктами: національний, регіональний і глобальний. Національний рівень охоплює всі правові та культурні питання управління даними конфліктами; регіональний рівень тягне за собою втручання міжнародних організацій у веденні справ своїх членів щодо питань, які стосуються раціонального використання природних ресурсів; міжнародний рівень охоплює діяльність таких ключових органів управління як Світовий Банк, Організація Об'єднаних Націй, агенцій із розвитку, міжнародних неурядових організацій та інших щодо питань, пов'язаних із управлінням природними ресурсами. Нездатність правильно визначити та в повній мірі оцінити ступінь повноважень кожної з організацій відповідно до рівня управління є причиною затягування та ускладнення природно-ресурсних конфліктів. Окрім того, деякі дії

згаданих організацій регіонального та глобального рівнів початково знаходяться в суперечності з аспектами діяльності місцевих організацій.

Протягом останніх років пошук оптимального поєднання важелів та інструментів управління природно-ресурсними конфліктами в складі механізму, більшість із яких представлені на рис. 1, ще більш ускладнився через заплутаність відповідних тенденцій: законності та незаконності їх застосування, приналежності до внутрішніх чи до зовнішніх джерел впливу тощо. Всупереч дискусіям щодо важливості управління природно-ресурсними конфліктами, одноставною є думка про центральну роль держави, в чій обов'язки має входити ініціатива зі створення адекватної системи та структури управління.

У сфері управління природно-ресурсними конфліктами позитивним є північноамериканський досвід щодо альтернативних методів вирішення спорів – АDR (*Alternative dispute resolution, ADR*) [2, с. 5]. На відміну від судових розглядів та інших конфронтаційних методів розв'язання конфліктів, при АDR посиляються на різні спільні підходи, в тому числі примирення, ведення переговорів і посередництво. Примирення полягає в спробі нейтральної третьої сторони спілкуватися окремо з конфліктуючими сторонами, щоб знизити напруженість і скласти угоду про процес розгляду спору. Переговори є добровільним процесом, в якому сторони зустрічаються тет-а-тет з метою досягнення взаємоприйняттого вирішення питань у конфлікті. Посередництво припускає сприяння нейтральної третьої особи, посередника, який допомагає сторонам у конфлікті спільно досягти згоди в переговорному процесі, проте він не має повноважень щодо будь-якого впливу на одну із сторін чи виконання вирішення спору. За допомогою методів АDR відбувається пошук безпрограшного вирішення багатосторонніх конфліктів. При цьому увага зосереджується не на конкретних особах, а на проблемі. Крім того підвищується поінформованість про взаємозалежність між зацікавленими сторонами, що може служити довгостроковому позитивному використанні конфліктної ситуації.

Хоча дані підходи до врегулювання конфліктів мають наведені вище переваги, виникає питання, чи дійсно можна їх використовувати в сфері природно-ресурсних конфліктів? Методи АDR залежать від культурних і правових умов, таких як готовність публічно визнавати конфлікт і адміністративна та фінансова підтримка для переговорних рішень. Окрім того вони залежать від добровільної участі всіх відповідних зацікавлених сторін. Іноді егоїзм учасників конфлікту не може бути очевидним і актуальним, оскільки природно-ресурсні конфлікти часто пов'язані з національними інтересами та, відповідно, органами, що мають важелі примусу в своєму розпорядженні. Також за участі посередника при вирішенні природно-ресурсного конфлікту може виникнути загроза залежності від експерта

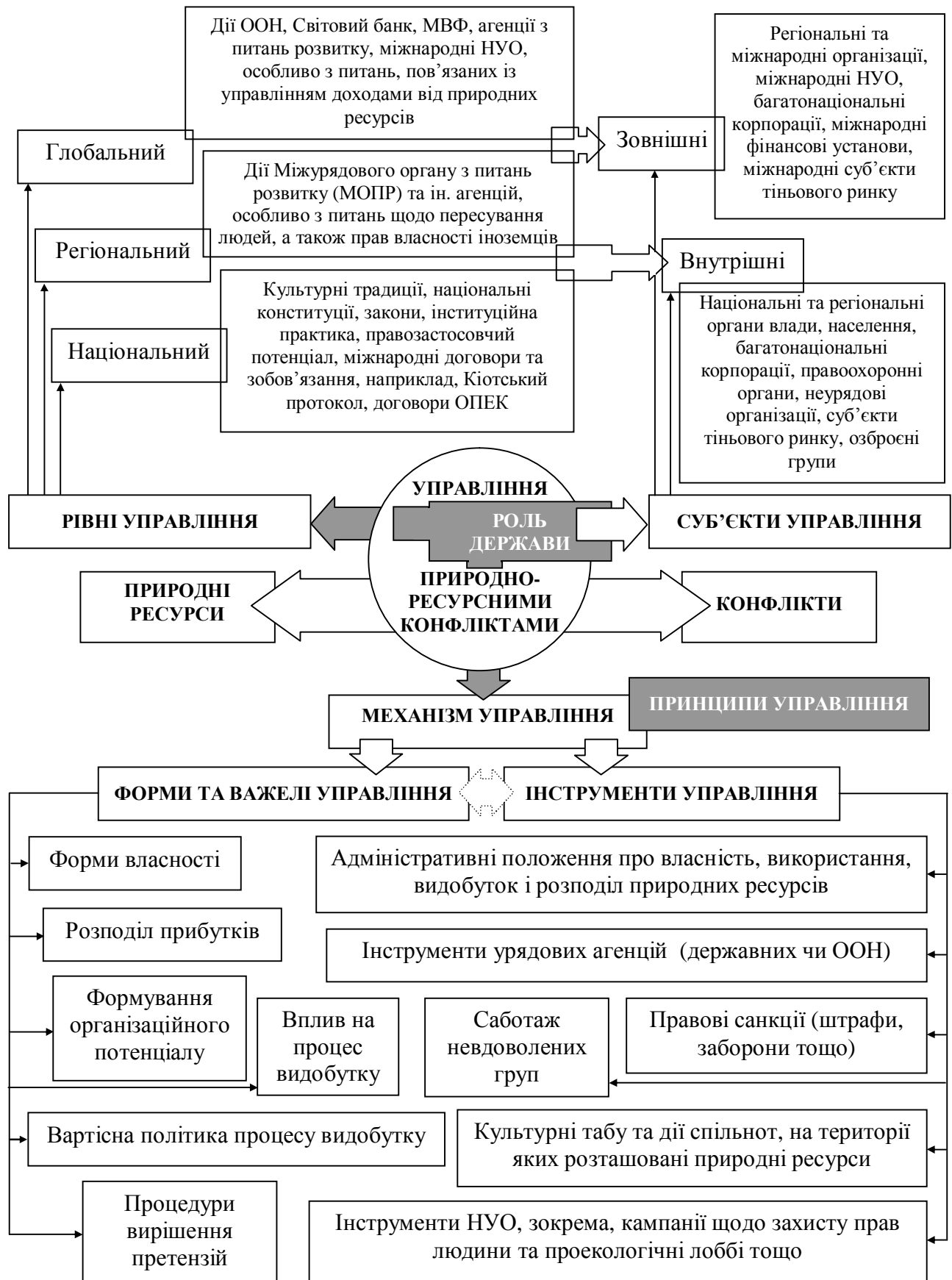


Рис. 1. Взаємозв'язок між елементами управління природно-ресурсними конфліктами

(посередника) та нехтування процесами, що призводять до підвищення управлінського потенціалу щодо розв'язання повторюваних конфліктів у місцях їх виникнення. Враховуючи ці тенденції, існує нагальна необхідність критичної оцінки підходів щодо вирішення природно-ресурсних конфліктів із метою визначення умов, за яких вони ведуть до прийняття більш ефективних і прозорих рішень.

Також важливо визнати, що, хоча переговори, посередництво і примирення наразі поширюються в якості альтернативних методів вирішення природно-ресурсних конфліктів у західних суспільствах, вони не є чимось абсолютно новим. Згідно зі світовою практикою в сфері юриспруденції всі правові норми, як державних установ, так і соціально-економічних організацій покладаються в тій чи іншій мірі на ті ж основні процесуальні режими для розв'язання конфліктних ситуацій: примус, переговори, посередництво, арбітраж і винесення судового рішення. Крім того люди в різних суспільствах використовували інші механізми для розгляду конфліктів на місцевому рівні, включаючи плітки, остракізм, антагоністичні дії, публічне приниження та ін.

Ці механізми врегулювання конфліктів на місцевому рівні не завжди є справедливими та ефективними, особливо це стосується конфліктів із різними ієрархічними рівнями учасників та збільшенням інтенсивності протікання. Деякі з методів вирішення конфліктних ситуацій можуть перешкоджати справедливому та стійкому розвитку суспільства і, отже, можуть законно заперечуватися. Тим не менш, традиції врегулювання конфліктів у різних країнах повинні бути збалансовані з систематичним дослідженням як на практичному, так і на теоретичному рівнях. При цьому культурні та психологічні чинники, що виникають унаслідок наукового аналізу природно-ресурсних конфліктів, можуть бути використані для зміцнення цілісності місцевих стратегій і відшкодування нерівності в місцевих формах управління конфліктами. Крім того, досвід місцевих стратегій є важливим, оскільки втілює в собі різноманітність методологічних дискусій, необхідну для альтернативних думок. Іншими словами, в процесі гомогенізації світу різні місцеві ідеї та методи являють собою важливі джерела для розвитку інновацій.

Багатосторонній аналіз проблемних областей і конфліктів є ключовим кроком у стимулюванні визнання необхідності змін. Управління природними ресурсами здійснюється через складні взаємодії між суб'єктами природокористування різних рівнів. Проблеми та конфлікти, які виникають у результаті відповідних управлінських рішень, ніколи повністю не викликані однією особою чи групою. Усвідомлення та реальні рішення зазвичай не можуть з'явитися, якщо всі зацікавлені сторони не бачать свою роль у створенні та пролонгації конфлікту.

Комплексний аналіз стейкхолдерів є загальною аналітичною основою для вивчення відмінностей між інтересами та владними відносинами всіх зацікавлених сторін із метою виявлення тих із них, хто дійсно впливає і потенційно може впливати на сучасні моделі управління природними ресурсами. Аналіз проблем із точки зору всіх стейкхолдерів може допомогти розрізнити між собою безліч причин конфлікту та принести комплекс знань для прийняття адекватних управлінських рішень.

Різні методи дослідження природно-ресурсних конфліктів можуть бути адаптовані в якості частини вказаного аналітичного підходу, в тому числі оцінка ролі сільського господарства, дослідження спільних наукових дій, тендерний аналіз, аналіз відмінностей між класовими інтересами та владними відносинами. Комплексний аналіз стейкхолдерів може бути зроблений як зовнішніми експертами, так і самими зацікавленими сторонами з метою врегулювання конфліктів із мінімальними витратами. Коли стейкхолдери усвідомлюють для себе спільні інтереси та стратегічні розбіжності, що з'єднують їх один із одним, можуть виникнути нові можливості для перетворення конфлікту в співпрацю.

Можливості співпраці між учасниками природно-ресурсних конфліктів є обмеженими. Одним із найважливіших і водночас найважче вирішуваних завдань у сфері управління природно-ресурсними конфліктами є залучення найвпливовіших зацікавлених сторін до аналізу причин і альтернатив конфліктів. Хоча в багатьох ситуаціях соціальні групи мають можливість проведення аналізу проблем і формулювання стратегій для переговорів, – справжні зміни відбудуться тільки за умови потужної трансформації дій від наслідків конфліктів, тобто збиткового реагування постфактум, до превентивних заходів, які враховують причини маргіналізації, несправедливості та безгосподарності. Наразі ж умови, пов'язані з актуальністю такого перетворення дій із вирішення природно-ресурсних конфліктів, не дуже добре зрозумілі та рідко вивчаються.

У дослідженнях Джеймса С. Скотта [3] передбачається, що джерела влади майже завжди доступні для маргінальних зацікавлених сторін. Завдання полягає в зміцненні потенціалу маргінальних груп використовувати свою владу ефективно та відкрито займатися проведенням значущих переговорів. Саме в складності цього завдання перевіряються межі спільних підходів до управління природно-ресурсними конфліктами та пояснюється, чому так важко досягти реальної співпраці.

Деякі з наступних прикладів свідчать про те, що демонстрація сили шляхом конфронтації може бути необхідною, щоб привернути увагу ключових стейкхолдерів, які можуть виправити дисбаланс. Так, на Галапагоських островах, в Екваторі та Коста-Риці антагоністичні загрози з боку місцевих стейкхолдерів привернули увагу урядів інших країн,

а також міжнародні організації щодо зміни розподілу природних ресурсів, прав і обов'язків у цих країнах.

Антагоністична конфронтація може виявитися не тільки непродуктивною, а й схильною до генерації непередбачуваних, ненавмисних і неконтрольованих наслідків, які можуть мати різнобічний характер. Наприклад, початковою причиною збройних конфліктів у Судані було несправедливе розподілення природних ресурсів цієї країни. Водночас наслідки цих конфліктів також пов'язані з навколишнім середовищем, деградація якого в свою чергу негативно впливає на тваринництво, торгівлю та домашні господарства суданців. Через участь в конфліктах зовнішніх стейкхолдерів увага зміщується на політичні та економічні причини конфронтації, що може прискорити вирішення в тому числі й питань, пов'язаних із управлінням природними ресурсами.

На відміну від конфронтаційного сценарію місцеві пропагандистські альянси, міжнародні організації та вчені пропонують деякі можливості для роботи з подолання нерівноправності більш творчо та продуктивно. Наприклад, в Уругваї показ для широкого загалу фільму про загрози екологічно чутливим водно-болотним угіддям з боку комерційної діяльності виробників рису, зіграв вирішальну роль у розгойдуванні громадської думки. Імпульс, створений цією кампанією, був використаний у подальших дослідженнях неурядовими організаціями та місцевими органами влади щодо зміни структури державних і приватних інвестицій у розвиток і збереження довкілля та економіки країни.

Думки вчених, коли вони ґрунтуються на значному досвіді, докладній інформації та чіткому аналізі, також можуть вплинути на ключові зацікавлені сторони, такі як законодавці та високопоставлені урядові чиновники. Альянс у Нуса-Тенгарі в Східній Індонезії, який складається із неформальної мережі зацікавлених осіб, неурядових організацій, дослідницьких інститутів, урядових установ і місцевих громад, сприяє поточному консультативному процесу, в якому надаються відповідні послуги регіональній громаді, в тому числі проводяться спеціальні дослідження, надаються послуги з посередництва та переговорів і в цілому – формується та реалізовується комплекс заходів із урегулювання конфліктів, пов'язаних із використанням лісових ресурсів численними стейкхолдерами. В рамках даного процесу були доведені до відома посадовим особам в уряді непередбачувані наслідки національної політики на місцевому рівні, що відкрило шлях до визнання урядом необхідності гнучкої політики та цінності приведення відчужених соціальних груп у процес прийняття управлінських рішень. Наукові дослідження в свою чергу зіграли роль каталізатора, що допоміг усунути неявність конфліктів шляхом надання достовірної та детальної інформації, необхідної для розуміння масштабів і різнорівневості конфліктів і можливостей щодо змін у сфері природокористування.

Альянси з більш широкими соціальними рухами, які формулюють вимоги щодо демократизації та екологічної звітності, можуть також підвищити маргінальні голоси таким чином, щоб залучити якомога більше людей до обговорення теми природно-ресурсних конфліктів. Створення коаліцій між місцевими групами та прогресивними соціальними рухами має вирішальне значення для проведення дебатів щодо перегляду умов доступу та використання природних ресурсів, а також створення чи розширення простору та механізмів для ведення переговорів між суб'єктами з різноманітними інтересами. Для підтримки та інформування популярних обговорень необхідні додаткові дослідження, в яких увага повинна бути приділена тому, як зовнішні чинники (структурна перебудова, торгові угоди, внутрішня політика тощо) вбудовані в локальних конфліктах. Розгляд історичних і структурних зв'язків між громадами та процесами, що впливають на суспільство відкриває можливості для виявлення основних проблем і вироблення альтернативного соціального дискурсу.

Побудова середовища, в якому продуктивно вирішувались би природно-ресурсні конфлікти, також означає формування нової організаційної структури та процесів для прийняття адекватних управлінських рішень. Враховуючи різноаспектність і складність процесу управління природно-ресурсними конфліктами, зокрема, ведення переговорів, проведення відповідних організаційно-економічних заходів може виявитися даремним, якщо політичні, адміністративні та фінансові чинники на більш високих рівнях блокують або суперечать рішенням, прийнятим на місцевому рівні. Необхідні зміни в національній політиці та правових рамках для того, щоб забезпечити нормальний розвиток відносин між формальними та неформальними інститутами різних рівнів. Іншими словами, при підготовці до розв'язання локальних природно-ресурсних конфліктів важливим є не стільки потенціал на мікрорівні, скільки здатність уряду забезпечувати ефективну діяльність громадських організацій.

Досвід Індонезії, Індії, Філіппін і Коста-Рики підтверджує, що процеси та структури управління, які залучають раніше виключені соціальні групи в процес прийняття рішень, відкривають нові можливості для поліпшення процедур вирішення природно-ресурсних конфліктів і та більш ефективних способів уникнення, розв'язання чи управління ними. Політика спільного управління лісовими ресурсами в Індії вимагає участі широкого кола зацікавлених сторін у прийнятті рішень щодо управління природними ресурсами. У деяких ситуаціях ця політика призвела до появи нових локальних механізмів, які враховують культурні та ментальні особливості поділу влади та вирішення спорів. Якщо політика вирішення природно-ресурсних конфліктів є неповною та негнучкою, це часто призводить до виникнення суперечностей між формальними та неформальними процесами прийняття

рішень. Наприклад, в деяких індійських селах політика управління лісовими ресурсами забороняє продаж дров, чим підриває стратегію засобів до існування бідних соціальних груп, які залежать від цього ресурсу. Хоча в даному випадку процес прийняття рішень міг би ґрунтуватись на основі місцевих звичаїв, у місцевих комітетів управління лісовими ресурсами відсутні повноваження щодо адаптації норми природно-ресурсної політики до місцевих умов і традицій.

Отже, в результаті проведеного дослідження можна зробити висновок про необхідність активізації процесів формування дієвого механізму управління природно-ресурсними конфліктами в умовах глобальної та вітчизняної еколого-економічної кризи. Подальші дослідження будуть присвячені розвитку та оптимізації методів управління природно-ресурсними та загалом екологічними конфліктами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Alao A. Natural resources and conflict in Africa: the tragedy of endowment / A. Alao. – NY: University of rochester press, 2007. – 353 p.
2. Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management / Edited by D. Buckles. – Washington: IDRC WBI, 1999. – 287 p.
3. Scott J. Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts / J. Scott. – New Haven, CT: Yale University Press, 1990. – 269 p.