

**Государственная политика в области ресурсопользования:
механизмы предотвращения и урегулирования
экологических конфликтов***

Сабадаш Виктор Владимирович,

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики Сумского государственного университета,
заместитель директора Института экономики развития
(Министерство образования и науки Украины,
Национальная академия наук Украины), г. Сумы, Украина

Введение

Устойчивый рост национальных экономик невозможен без имплементации выверенных экологических решений в стратегии развития. Процедуры формирования и реализации концепций устойчивого развития (УР) как на национальном, так и международном уровнях должны учитывать социо-эколого-экономические интересы как можно большего круга экономических субъектов. В условиях, когда благосостояние и рост практически всех экономик, особенно развивающихся, обеспечивается за счет эксплуатации природных ресурсов, особую обеспокоенность вызывают вопросы сохранения природно-ресурсного потенциала и проблемы рационального природопользования¹. Глобализация мирохозяйственных связей продуцирует новые вызовы и угрозы УР, связанные с ограниченностью природных ресурсов и ассимиляционного потенциала окружающей среды (ОС), правовыми и юридическими противоречиями в сфере международного ресурсопользования. Очевидно, что актуальной задачей ближайшего будущего является совершенствование через экономические и правовые механизмы политики рационального природопользования, особенно согласования ее национальных и международных аспектов. Основная проблема социально-экономического развития – *проблема выбора* – в условиях ограниченности ресурсных возможностей приобретает характерные черты и проявления в поведении экономических субъектов. При этом если материально-финансовые ограничения могут иметь для хозяйствующего субъекта временный характер, то, в противовес им, природные ресурсы и территориальные ограничения – это ограничивающие факторы прямого действия, формирующие эколого-экономическое поведение субъекта: «*Экологические функции биосферы*

* Материал подготовлен в рамках украино-российского проекта Ф28.5/006 «Формирование экономического механизма разрешения международных экологических конфликтов» при поддержке Государственного фонда фундаментальных исследований Украины.

¹ World Bank. The Cost of Attaining the Millennium Development Goals. – Washington, DC, USA, 2002.

являются той основой, которая поддерживает ... социальную и экономическую системы. Именно способность биосферы к самовоспроизводству/самовосстановлению («*carrying capacity*») формирует ту экологическую емкость, в рамках которой природой отпущено человеку решение социальных и экономических проблем»². Следовательно, для поддержания УР и экологической емкости биосистем одним из необходимых условий является соблюдение экологических границ воздействия на них. В этой связи особую актуальность приобретает достаточно новая проблема экономики природопользования и УР – **экологические конфликты** (ЭК). ЭК за природные ресурсы также возможны, как конфликты за доступ к невозобновимым энергетическим ресурсам (нефти, газа, урана). Уже в ближайшем будущем весьма вероятным является возникновение региональных и международных конфликтов за владение и/или доступ к стратегическим экологическим ресурсам^{3,4,5,6,7,8}.

Экологический конфликт: предмет, объект, типология, особенности

Важной фундаментальной проблемой изучения ЭК является его детерминация, связанная с исследованием его природы и определения таких характеристик, как предмет, объект, типология и методы урегулирования⁹.

ЭК – противостояние на внутри- и/или межгосударственном уровнях, вызванное несовместимыми или враждебными интересами одной или более сторон и их борьбой за право собственности, использования (распределения) природных ресурсов или их контроля, сопровождаемое возможным применением насильственных методов для достижения цели.

Под предметом конфликта понимается объективно существующая или мыслимая (воображаемая) проблема, служащая причиной разногласий между

² Мельник Л. Г. Методология развития / Мельник Л. Г. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2006. – С. 407–408.

³ McNeely, Jeffrey. (2000). «War and biodiversity: An assessment of impacts». In J. Austin and C. E. Bruch (Eds.), *The environmental consequences of war*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

⁴ Matthew, Richard, & Geoffrey D. Dabelko. (2000). «Environment, population, and conflict : Suggesting a few steps forward». *Environmental Change and Security Project Report 6*, 99–103.

⁵ *Climate Change and Conflict*. – Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. Berlin, 2002.

⁶ Carius, Alexande, Geoffrey D. Dabelko, & Aaron T. Wolf. (2004). «Water, conflict, and cooperation». *Environmental change and Security Program Report 10*, 60–66.

⁷ Wolf, Aaron T., Annika Kramer, Alexander Carius, & Geoffrey D. Dabelko. (2005). «Managing water conflict and Cooperation». In *Worldwatch Institute (Ed.), State of the world 2005: Redefining global security* (pp. 80–99). Washington, DC: Worldwatch Institute.

⁸ Сабадаш В. В. Екологічні конфлікти у системі суспільних відносин соціально-економічного розвитку територій : матеріали Міжнар. наук. конф. [«Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні»], (Київ, 13–14 квітня 2006 р.). – У двох частинах / НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України / відп. ред. Б. М. Данилишин. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – Ч. I. – С. 95–98.

⁹ Сабадаш В. В. Социально-экономическое измерение экологических конфликтов в достижении устойчивого развития / В. В. Сабадаш // *Социально-экономический потенциал устойчивого развития* / Под ред. проф. Л. Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2007. – С. 963–982.

сторонами, это основное противоречие, из-за которого и ради разрешения которого субъекты вступают в противоборство. Применительно к ЭК его *предметом* выступает проблема обладания природным ресурсом (экологической ценностью) или контроля над ними, что может принести определенные выгоды (не обязательно финансовые) одной или нескольким сторонам. Правильное определение предмета ЭК способствует в дальнейшем обоснованному выбору методов его урегулирования. Что касается объекта конфликта, то им может выступать любой элемент материального мира и социальной реальности, способный служить предметом личных, групповых, общественных, государственных интересов. Следовательно, *объектом* ЭК выступает сам природный ресурс или экологическая ценность, в силу определенных обстоятельств находящиеся на пресечении интересов различных социальных или экономических субъектов, которые стремятся к обладанию или контролю над ними.

Анализ современных тенденций ресурсопользования^{10,11,12,13,14} позволяет в рамках процесса детерминации ЭК привести следующую его типологию (рис. 1). ЭК, как социальное явление, выполняет как негативные, так и позитивные функции в социально-экономических системах (рис. 2).

Основными факторами возникновения ЭК являются:

- 1) неэффективная ресурсная политика;
- 2) несогласованность политических и правовых механизмов урегулирования ЭК;
- 3) неадекватность и несовершенство институционального инструментария;
- 4) несовершенные механизмы/инструменты экологической политики, имеющиеся в распоряжении субъектов ресурсопользования¹⁵;

- «земельные»;
- «водные»;
- «лесные»;
- «минеральные»;
- «продовольственные»;
- «ассимиляционные»;
- комплексные

- глобальные;
- международные;
- национальные;
- региональные;
- локальные

- межгосударственные;
- межкорпоративные;
- межнациональные (межэтнические);
- межгрупповые;
- между индивидуумом и группой

- конфликт государств;
- конфликт ресурсопользователей;
- конфликт собственников;
- конфликт посредников;
- конфликт будущих поколений

- краткосрочный (до 3-х мес.);
- долгосрочный (более 2-х лет)

¹⁰ Deudney, Daniel. (1990). «The case against linking environmental degradation and national security». Millennium 19, 461–76.

¹¹ Meadows D., Meadows D. & Randers J. Beyond the Limits // Classics in Environmental Studies. Hague : International Books. 1997. – Pp. 341–348.



- реальные;

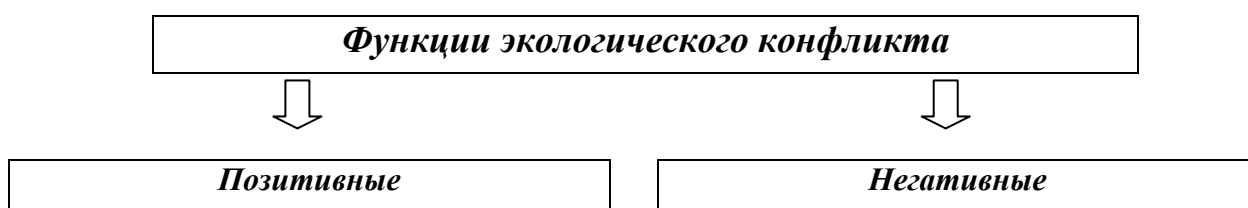
По роли экологической

ЭК

По степени неопределенности;

- конфликт в условиях неопределенности;

Рисунок 1. Типология экологического конфликта



Выявление проблем ресурсной политики (ресурсных режимов)
Стимулирование изменений тенденций ресурсной политики
Изучение возможностей и потенциала конфликтующих сторон
Поиск инновационных моделей развития
Усовершенствование нормативно-правовой базы, стандартов, правил, норм
Сближение уровней социально-экономического развития территорий
Содействие УР

Затраты ресурсов на участие в конфликте
Перераспределение эколого-экономических и социальных эффектов
Возможное снижение уровня сотрудничества между сторонами конфликта после его урегулирования
Нестабильность социально-экономических систем

Рисунок 2. Функции экологического конфликта

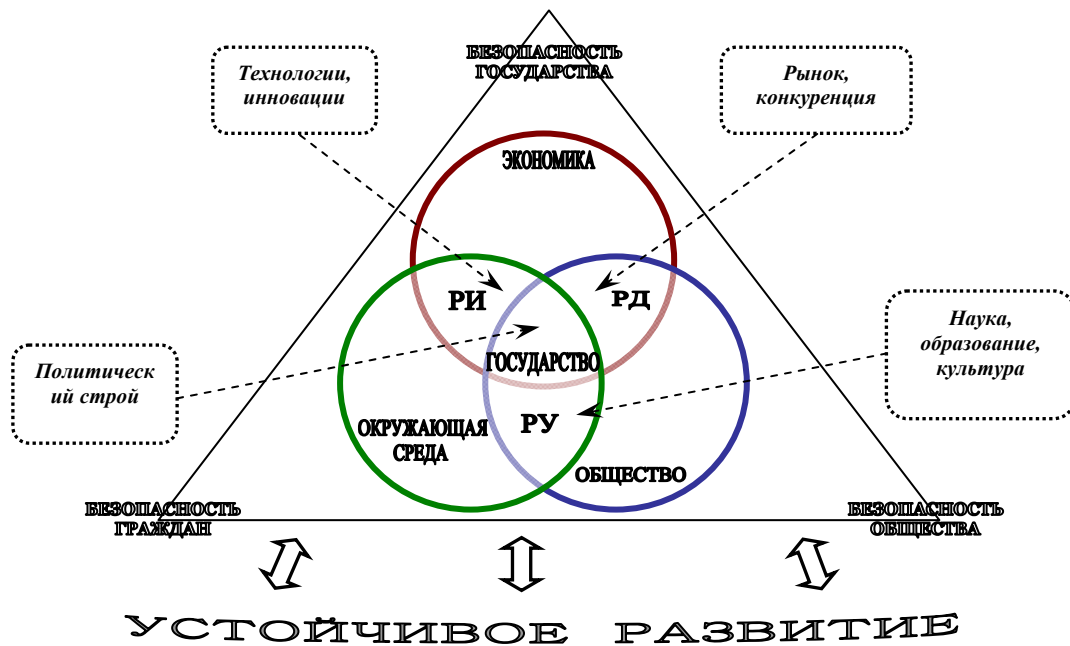


Рисунок 3. Система «ресурсные режимы – безопасность – УР»

- 5) проблемы, возникающие при согласовании интересов ресурсопользователей;
- 6) трудности интернализации внешних эффектов¹⁶;
- 7) недостаточная прозрачность процедур управления природными ресурсами;
- 8) ограничение участия в процессах управления всех заинтересованных сторон;
- 9) проблемы распределения как самих ресурсов, так и эффектов их использования¹⁷.

Концепция взаимосвязи природной среды и общества базируется на объединении социальной, экономической и общественной сфер деятельности¹⁸. Общественные отношения, сложившиеся в социально-экономической системе, формируют механизм природопользования и способствуют согласованности ресурсных режимов (как на национальном, так и международном уровнях) с тактическими задачами и стратегическими целями УР.

Причины и факторы возникновения, протекания и урегулирования ЭК, вызванных как дефицитом, так и избытком ресурса, тесно связаны с *ресурсными режимами* (рис. 3):

- 1) *режимом доступа к ресурсам* (РД);
- 2) *режимом использования ресурсов* (РИ);
- 3) *режимом управления ресурсами* (РУ).

Ресурсные режимы определяют характер, задачи и особенности управления природными ресурсами: а) экономико-правовые механизмы приобретения права собственности на ресурс; б) способы (методы) реализации прав собственности; в) доступ к ресурсам, их использованию, перераспределению; г) эффективные методы управления ресурсами; д) открытость общества, его готовность к урегулированию ЭК.

Соблюдение принципа согласованности ресурсных режимов позволяет гармонично соединять эти сложные аспекты ресурсопользования с национальным и международным политико-правовым обеспечением. Государство, проводя ресурсную политику, с одной стороны, вторгается в каждую из сфер (экономика, общество, ОС) настолько, насколько считает нужным (или возможным), с другой, – играет интеграционную роль и выступает объединительным элементом социально-экономической системы.

¹⁶ Эндрес Альфред. Экономика окружающей среды / Альфред Эндрес : пер. с нем. С. И. Дорогунцова и Б. М. Данилишина. – К. : Либідь, 1995. – 168 с.

¹⁷ Лон Ф. Эффективное и устойчивое использование природных ресурсов / Ф. Лон // Социально-экономический потенциал устойчивого развития / Под ред. проф. Л. Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). – Сумы : ИТД «Университетская книга», 2007. – С. 519–594.

¹⁸ De Groot Rudolf S. Function of Nature. – Amsterdam: Wolters-Noordhoff, 1992. – 316 p.

Таким образом, формирование целостной и эффективной системы безопасности для достижения УР возможно при условии постоянного взаимодействия между ресурсными режимами и государством.

ЭК, как разновидность социального конфликта, в зависимости от его причины, предмета, поведения конфликтующих сторон и других факторов можно охарактеризовать *потенциалом урегулирования* (рис. 4), т.е. его способностью быть разрешенным (вне зависимости от приемлемости результатов сторонами конфликта) в перспективе.

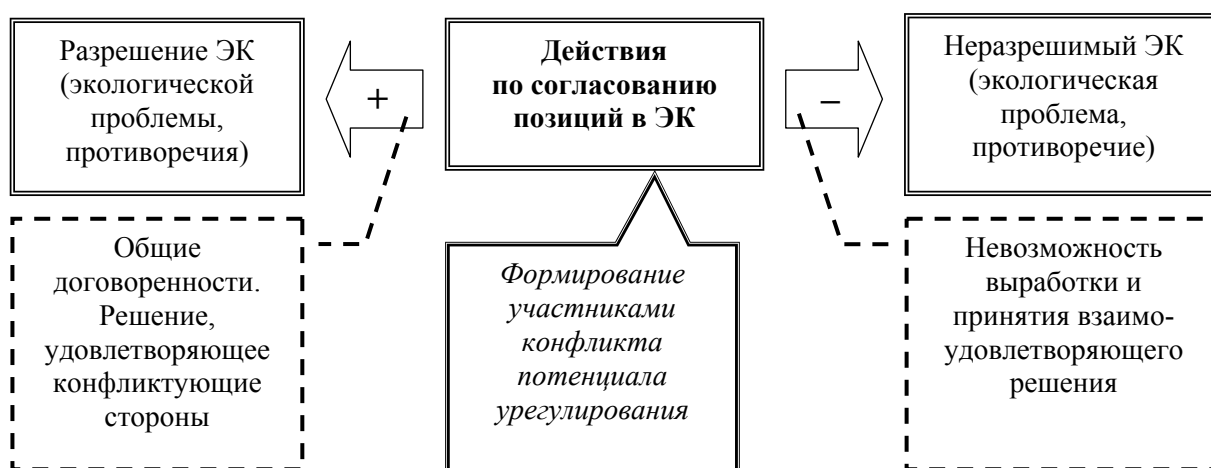


Рисунок 4. Потенциал урегулирования ЭК

Государственные стратегии предотвращения/разрешения экологических конфликтов: стратегии урегулирования и сотрудничества

Урегулирование ЭК обеспечивается привлечением и практическим использованием различных стратегий, приемов, методов и инструментов (табл. 1). Их выбор зависит от типа ЭК, его причин, предмета, динамики развития и интенсивности протекания, специфики и особенностей сторон конфликта, пр.

Под методом урегулирования (разрешения) конфликта подразумевается комплекс сбалансированных мер и инструментов экономико-правового характера, привлечение и использование которых будет способствовать достижению намеченных целей.

Приведенные в таблице методы урегулирования ЭК могут иметь следующую экономико-правовую направленность:

- 1) *правовую (юридическую)* (международные соглашения, конвенции, акты, пр.);
- 2) *политическую* (межгосударственные соглашения, правительственные комиссии, совместные планы/сценарии, пр.);
- 3) *институциональную* (нормативы, добровольные соглашения, правила);
- 4) *технологическую* (нормы, стандарты, лимиты, перемещение

производств, привлечение новых технологий, внедрение новых моделей производства и потребления);

Таблица 1 – Механизмы урегулирования ЭК

Тип (вид)	Краткая характеристика инструментария
Игнорирование ЭК (или пассивная реакция на ЭК)	Нежелание или невозможность (по объективным или субъективным причинам) признавать существование ЭК (противоречия). В долгосрочной перспективе не исключается трансформация ЭК в латентный и при его дальнейшем игнорировании – в неразрешимый ЭК
Признание факта (наличия) ЭК	Проведение исследований экологической проблемы (сбор, обработка и изучение информации; исследование фактов и оценка степени влияния ЭК на стороны конфликта и ОС, пр.)
Урегулирование ЭК общими усилиями вовлеченных в него сторон	Основываясь на информации от всех вовлеченных в ЭК сторон и результатах совместных акций (действий, договоренностей), участники конфликта самостоятельно принимают согласованное решение, удовлетворяющее заинтересованные стороны
Урегулирование ЭК (консолидированное решение) на основе оценок, экспертиз, пр.	Чаще всего такая процедура урегулирования ЭК используется местными органами власти, институциональными структурами, др. уполномоченными организациями, поскольку они обладают необходимыми знаниями, опытом, универсальными процедурами, техническим и организационным потенциалом
Разрешение ЭК посредством судопроизводства	Привлечение третьей стороны для вынесения судебного решения по ЭК, основанного на законодательных нормах (национальных или международных) и соблюдении юридических процедур (криминальное, административное судопроизводство; конституционный, третейский, арбитражный суды, пр.)
Урегулирование ЭК через привлечение общественных, политических и др. структур	Управление ЭК через процедуры влияния: лоббирование интересов; требования изменения нормативно-законодательной базы и регуляторных актов; инициирование общественных и политических акций, обсуждений, референдумов, дебатов, слушаний, комиссий, пр.
Урегулирование ЭК рыночными механизмами (инструментами)	Использование процедур регулирования цены на конфликтные ресурсы; трансформация ресурсных режимов (РУ, РД, РИ) с целью урегулирования ЭК; использование прав на природные ресурсы (минеральные ресурсы, лес, вода, земля, др.); рыночные инструменты изменения социально-экономических систем (ценообразование, конкуренция, конъюнктура, налоги, льготы, преференции, ограничения, запреты, пр.)
Силовые методы разрешения ЭК	Урегулирование ЭК под давлением силы: силовое противостояние, насильственные действия, вооруженное столкновение, акции гражданского неповиновения, умышленное саботирование решений
Другие методы урегулирования ЭК	Любые другие методы (подходы), базирующиеся на желании и возможностях конфликтующих сторон урегулировать ЭК и не представленные в этой таблице

5) *финансово-экономическую* (тарифное и нетарифное регулирование, перераспределение финансовых потоков, помощь, компенсации, субсидии);

6) *торговую* (лицензирование, ограничения, запреты);

7) *инновационно-информационную* (сближение уровней социально-экономического развития, трансграничное сотрудничество, обмен знаниями, опытом, навыками, экологическое образование, доступ к информации, пропаганда, консультации);

8) *общественную* (общественные комиссии, дебаты, обсуждения);

9) *социокультурную* (создание национальных парков, заповедников, охраняемых территорий, общность экологических интересов, повышение жизненного уровня, социальная поддержка).

Рассмотрим подходы, особенности применения и эффективность обозначенных выше методов и инструментов урегулирования ЭК различных уровней на конкретных примерах.

Локальный ЭК. Такие конфликты характерны для ограниченной территории, они затрагивают экологические интересы локальных ресурсопользователей и местного населения. Пример таких ЭК – т.н. «мусорные» конфликты, наиболее распространенные и перманентно возникающие как в мегаполисах, так и небольших территориальных образованиях. Проблема утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов – одна из наиболее актуальных для экономических систем. Даже для экономически развитых стран обозначенная экологическая проблема очень актуальна (например, «мусорный» кризис в Неаполе (Италия) летом 2008 г.), поскольку ее разрешение требует комплексного подхода, значительных финансовых инвестиций и серьезных технологических решений. Для большинства административно-территориальных образований, особенно региональных, с небольшими бюджетами, проблема может приобретать катастрофические последствия. Чаще всего процедуры урегулирования локальных ЭК базируются на наименее эффективных с точки зрения достижения стратегических целей и наиболее ресурсоемких (поскольку проблемы захоронения, складирования, утилизации отходов решаются в краткосрочной перспективе), методах и инструментах разрешения конфликта. Усугубляется ситуация и ограниченностью институциональных и финансовых ресурсов. Показателен в этом плане «мусорный» ЭК в г. Сумы (Украина). Летом 2006 г. жители села Нижняя Сыроватка (Сумской район) после окончания срока эксплуатации мусорного полигона, который располагался вблизи села, в очередной раз заявили протест против его дальнейшей эксплуатации. Протест сопровождался пикетами местных жителей, которые не пропускали на полигон мусоровозы, аргументируя свои действия следующим образом: во-первых, полигон уже исчерпал свой ресурс эксплуатации и должен быть соответствующим образом рекультивирован согласно правилам эксплуатации такого рода свалок; во-вторых, полигон расположен в

непосредственной близости к населенному пункту и грубые нарушения правил его эксплуатации спровоцировали рост заболеваемости среди местного населения, особенно детей; в-третьих, отмечается значительное ухудшение качества питьевой воды: вредные вещества вместе со сточными водами из полигона попадают в подземные воды, которые являются единственным источником питьевой воды в селе. Сначала местные власти не придали этому конфликту должного внимания, надеясь на использование кулуарных договоренностей с руководством сельского совета при решении проблемы, как это было ранее. Благодаря таким методам урегулирования ЭК городской власти удавалось неоднократно переносить сроки закрытия полигона, продлевая его эксплуатацию. Однако жители села не готовы идти на очередной компромисс. Из города с 350 тысячным населением несколько недель не вывозятся твердые бытовые отходы, что вызывает нарекания городских жителей. Конфликт входит в фазу открытого противостояния: жители с. Нижняя Сыроватка пикетируют городской совет, оглашают свои требования на его заседаниях, требуя немедленного решения проблемы. Однако дискуссии не дают результата, конфликтующие стороны не прислушиваются к аргументам друг друга.

После нескольких недель противостояния в конфликт вмешивается третья сторона – областная администрация: в результате тяжелых переговоров удается получить согласие сельского совета и местных жителей на продление срока эксплуатации полигона еще на 10 месяцев. Предполагается, что за это время городские власти найдут и подготовят к эксплуатации новый полигон за пределами г. Сумы.

В данном случае локальный ЭК не трансформировался в другие, более радикальные формы противостояния. Наиболее эффективным и решающим инструментом урегулирования данного ЭК стал финансовый – городской совет выделил сельскому совету Нижней Сыроватки оговоренный трансферт. Таким образом, ЭК удалось урегулировать благодаря финансовым ресурсам, выделенным на социально-экономические нужды местной общины.

Региональный ЭК. Загрязнение ОС и эколого-экономические противоречия являются следствием экономической деятельности субъектов на региональном уровне. Примером регионального ЭК может служить техногенная катастрофа 16 июля 2007 г.: в Буском районе Львовской области (Украина) на железнодорожном перегоне Красное – Ожидов сошли с рельс и перевернулись 15 цистерн с желтым фосфором (маршрут следования товарного состава – от станции Аса (Джамбул, Казахстан) до станции Оклеса (Польша)). Неотложных мер по ликвидации последствий аварии предпринять не удалось, поскольку на момент аварии не была известна точная химическая формула желтого фосфора. Было принято решение ждать прибытия специалистов из Казахстана, которые могли бы предоставить практические рекомендации по эффективной нейтрализации токсического вещества.

С момента аварии местное население практически не обладает никакой

информацией о происходящем, возможных экологических последствиях и угрозе здоровью. Только с 17 июля Министерство по чрезвычайным ситуациям Украины (МЧС) совместно с подразделениями Министерства охраны окружающей природной среды Украины проводят мониторинг ОС на месте аварии: по предварительным данным, концентрация в воздухе фосфорного ангидрида превышает предельно допустимую концентрацию (ПДК) почти в 23 (!) раза. В то же время Государственная экологическая инспекция Львовской области сообщает, что по данным аналитического контроля загрязнения почвы и грунтовых вод не обнаружено. Несмотря на противоречивые данные государственных и общественных экологических организаций об экологической ситуации в районе аварии, МЧС заверяет, что угрозы здоровью и ОС нет. Эксперты-экологи¹⁹ [19] предупреждают об опасности передвижения фосфорного облака в сторону Польши, а также угрозе загрязнения грунтовых вод. При таком развитии событий возможны претензии со стороны Польши по возмещению экологического ущерба, т.е. существует высокая вероятность трансформации регионального ЭК в международный.

Спустя два дня после аварии временно отселены около 800 жителей из 6 населенных пунктов, оказавшихся в районе экологической катастрофы. В зоне заражения продуктами горения желтого фосфора оказалось около 11 тыс. жителей. Государственные экологические и санитарно-эпидемиологические службы не могут определить характер и степень влияния последствий аварии на продукты питания, сельхозпродукцию и зерновые культуры. Данный ЭК характеризуется отсутствием главного инструмента его урегулирования – информированности всех заинтересованных сторон о протекании ЭК: его причинах, динамике, возможных угрозах и последствиях, предпринимаемых мерах по разрешению конфликта, пр. Это объясняется частично неподготовленностью сторон к подобного рода ЭК, частично – непрофессиональностью, частично – сознательным запретом госорганов на исчерпывающую информацию о конфликте. Именно эти факторы и имели существенное негативное влияние на эффективность предпринимаемых мер по урегулированию ЭК.

Хотя большинство ответственных лиц подчеркивали региональный характер экологической катастрофы, международные организации предложили свою помощь в урегулировании ЭК. Так, мониторинговый информационный центр Европейской комиссии предложил помощь в проведении экспертизы последствий аварии для ОС, а также предоставить самолеты, полевые госпитали, средства пожаротушения и другую техническую помощь, если Украина обратится с соответствующей

¹⁹ Техногенна катастрофа на Львівщині (хроніка) [Електронний ресурс] / УНІАН. Режим доступа: <http://www.unian.net/ukr/news/news-203844.html>. (Актуально на 18.07.2007 г.). – Заголовок с экрана.

просьбой²⁰. Однако в ответ Украина заявила, что не нуждается в помощи иностранных государств по локализации и ликвидации последствий аварии. Кабинет министров Украины заверил о готовности осуществить выплаты денежных компенсаций местному населению, пострадавшему от экологической катастрофы. 20 июля 2007 г. техногенную катастрофу удалось локализовать, однако ее долгосрочные последствия требуют тщательного изучения, оценки и мониторинга. По предварительным оценкам последствия экологической катастрофы такие: загрязненная территория – около 80 кв. км; стоимость ликвидации последствий – около 100 млн. грн. (около 20 млн. долл. США). Эти средства придется, скорее всего, привлекать из резервного фонда Госбюджета, поскольку страховое возмещение собственниками груза в случае доказательства их вины не превысит 2 млн. грн. (около 400 тыс. долл. США).

Таким образом, можем констатировать, что методы урегулирования данного регионального ЭК следующие:

- технико-технологические (мониторинг состояния ОС, здоровья населения; ликвидация краткосрочных последствий; локализация последствий аварии; временное отселение из зоны заражения; отказ от международной помощи);

- информационные (низкий уровень информированности сторон ЭК о причинах и последствиях; низкая эффективность профилактических мер);

- финансово-экономические (текущее финансирование ликвидации последствий аварии; финансовые выплаты пострадавшим – денежные компенсации; отказ от международной финансовой помощи).

Международный ЭК. Причиной международных ЭК являются эколого-экономические противоречия, возникающие между двумя и более странами по поводу природного ресурса или экологической ценности. Речь идет, конечно же, об обладании ими или их использовании. В обоих случаях экономический субъект имеет возможность уже сейчас, обладая ресурсом, получать экономическую, социальную, политическую и другие выгоды, не говоря о потенциальной, будущей выгоде (доходах). Для экономического субъекта в условиях ограниченности ресурсов, прежде всего, природных, такие предпосылки являются определяющими тактику и стратегию поведения в международных ЭК.

Причиной международного ЭК могут быть проблемы, связанные с управлением и использованием земельных, лесных, минеральных, продовольственных, биологических и трансграничных водных ресурсов^{21,22}.

²⁰ Єврокомісію хвилює фосфорна хмара [Електронний ресурс] / УНІАН. Режим доступа: <http://www.unian.net/ukr/news/news-203887.html>. (Актуально на 18.07.2007 г.). – Заголовок с экрана.

²¹ Сабадаш В.В. Типологія екологічних конфліктів / В. В. Сабадаш // Механізм регулювання економіки. – 2007 а. – № 1. – С. 22–34.

²² Сабадаш В. В. Конфліктогенність водних ресурсів як загроза виникнення екологічних конфліктів / В. В. Сабадаш // Механізм регулювання економіки. – 2008. – № 2. – С. 24–31.

Рассмотрим особенности привлечения и использования различных методов и инструментария (см. таблицу 1) урегулирования международных ЭК, характеризующих современную систему международного ресурсопользования (речь пойдет о трансграничных ресурсных конфликтах и сотрудничестве).

Значимым международным ЭК (Украина – Россия) является экологическая катастрофа в Керченском проливе Черного моря: 10-11 ноября 2007 г. в проливе потерпели крушение 15 морских судов, 5 из которых затонули и 10 сели на мель. В результате в море вылилось около 1,2 тыс. т мазута из российского танкера «Волгонефть-139», что имело катастрофические последствия для экосистемы моря и прибрежной территории²³. Затонули также судно «Вольногорск» и сухогрузы «Хач-Измаил», «Нахичевань» и «Ковель», перевозившие около 2 тыс. т серы каждый. По факту загрязнения акватории Черного моря (более 100 кв. км) Керченской межрайонной прокуратурой было возбуждено уголовное дело.

Экологический ущерб от катастрофы Азово-Черноморское территориальное отделение Росрыболовства (Российская Федерация) оценило в более чем 10 млрд. долл. США (предварительная оценка). Наиболее загрязненными территориями оказались остров Тузла, крымское побережье Черного моря, акватория Керченского пролива. Мониторинг акватории и грунта показал превышение ПДК загрязняющих веществ от 3-5 до 9 раз (а в первые дни после аварии загрязнение во многих местах превышало ПДК в 1592 раза по нефтепродуктам и в десятки раз – по сульфатах).

Только на локализацию и ликвидацию последствий экологической катастрофы из украинского бюджета было выделено 11 млн. грн. (около 2,2 млн. долл. США).

В процессе ликвидации последствий аварии правительства Украины и России пытаются политическими методами урегулировать ЭК и вопросы возмещения ущерба Украине. Причем, изначально Украина выдвинула претензии на возмещение ущерба судовладельцам²⁴, в дальнейшем, видя бесперспективность этого процесса, иск подала против России, как государства.

Экологический конфликт и проблемы его урегулирования стали предметом обсуждения на сессии Европарламента, поскольку Украина обратилась с официальным письмом о предоставлении помощи (в проведении оценки экологического ущерба, оказании финансовой и технической помощи в ликвидации последствий аварии). Однако эксперты Еврокомиссии, ознакомившись с состоянием дел, заключили, что Украина

²³ Шевченко Ж. Азово-Черноморская катастрофа: оценивать масштабы рано // Аргументы и факты в Украине. – 2007. – № 46. – С. 4.

²⁴ Україна визначилася, хто має заплатити за «мазутну» шкоду [Електронний ресурс] / УНІАН. Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-222577.html>. (Актуально на 20.11.2007 г.). – Заголовок с экрана.

имеет достаточно средств и возможностей для того, чтобы самостоятельно решить эту проблему²⁵. Возможно, такое их решение продиктовано отказом Украины от такой же помощи ранее, в случае экологической «фосфорной» катастрофы под Львовом.

Несмотря на все усилия сторон, вовлеченных в разрешение ЭК, его урегулирование длится до сих пор. В марте 2008 г. украинская сторона оценила экологический ущерб в 1 млрд. 427 тыс. 940 долл. США, кроме того, еще 17,6 млн. долл. США ущерба земельным ресурсам Крыма²⁶. В свою очередь, российская сторона готова выплатить только 0,7 млн. долл. США, остальную же сумму Россия собирается истребовать к оплате с международного фонда, который выплачивает ущерб от разлива нефти. Российские страховые компании не собираются возмещать убытки, поскольку механизм их выплаты просто отсутствует.

Таким образом, можно выделить следующие факторы, которые существенно затрудняют урегулирование данного ЭК: а) на момент аварии общая ответственность за судоходство не была четко определена: каждая из сторон ЭК (Украина и Российская Федерация) отвечали только за свою часть акватории. Впоследствии Украина и Россия подписали временное соглашение о разделе зон ответственности в Черном море за прохождение грузов; б) отсутствует делимитация морских границ государств; в) действует разрешение на перегрузку на рейде в Керченском проливе опасных грузов.

Отсутствие в арсенале конфликтующих сторон эффективных и четко юридически определенных механизмов и инструментов разрешения конфликта, к сожалению, минимизирует потенциал его урегулирования.

Похожая экологическая катастрофа произошла 11 марта 2009 г. у берегов Австралии. Из-за шторма крушение потерпел танкер «Pacific Adventurer» маршрутом следования из Ньюкасла (Великобритания) в Индонезию. В результате в море вылилось 100 тыс. литров нефти и затонул 31 контейнер с 620 т аммиачной селитры. Власти Австралии закрыли 60 км пряжей, объявив их зоной экологического бедствия. Последствия экологической катастрофы удалось быстро локализовать, хотя поиск контейнеров продолжается. Ситуация усугубляется тем, что нефть проникает вглубь континента через р. Брисбен (за два дня – на 500 км.). Предварительная оценка экологического ущерба – 160 млн. долл. США. Компания-судовладелец «Swire» (Гонконг) подтвердила свое согласие урегулировать ЭК, оказав техническое и финансовое содействие в ликвидации последствий аварии.

Эколого-экономические противоречия, вызванные неурегулированностью процедур использования режимов управления при

²⁵ Керченська трагедія очима європейських експертів [Электронный ресурс] / УНІАН. Режим доступа: <http://www.unian.net/ukr/news/news-226262.html>. (Актуально на 13.12.2007 г.). – Заголовок с экрана.

²⁶ Київ призначив Москві відплату [Электронный ресурс] / Юрій Глухов. Режим доступа: <http://www.unian.net/ukr/news/news-242098.html>. (Актуально на 20.03.2008 г.). – Заголовок с экрана.

эксплуатации государствами трансграничных водных ресурсов стали причиной международного ЭК (Украина – Румыния), возникшего в рамках реализации проекта «Судоходный канал «Дунай – Черное море» (канал «Быстрое» на р. Дунай). В рамках этого проекта Украине и Румынии предстоит разрешить ЭК, возникший из-за строительства канала, работы по восстановлению которого Украина начала в июне 2003 г. Румыния, используя экологические аргументы, пытается сохранить свои конкурентные позиции на рынке речных грузоперевозок в этом регионе. Приход на этот рынок украинских компаний приведет к его перераспределению, вследствие чего Румыния утратит лидирующие позиции и значительную часть прибыли. Отстаивая прежде всего экономические интересы, румынская сторона активно эксплуатирует экологический фактор.

Проведенная Европейской экономической комиссией экспертиза проекта засвидетельствовала *возможное* негативное трансграничное воздействие на окружающую среду. По мнению Хьюго Мингарелли, председателя директората по вопросам стран Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, спорный вопрос между Украиной и Румынией по поводу строительства глубоководного канала на Дунае нуждается в дополнительном и внимательном обсуждении: «Мы понимаем экономические интересы украинских властей: открыть глубоководный канал. Но не нужно принимать поспешных решений, которые могут причинить экологический ущерб экосистеме... Все, что связано с экологической системой, вызывает обеспокоенность у нас»²⁷. Несмотря на довольно неубедительные аргументы румынской стороны и Еврокомиссии, украинский премьер-министр заявила, что этот вопрос будет решен украинской стороной с учетом именно экологического фактора. Следовательно, если придерживаться процедуры урегулирования экологических противоречий, необходимо в данном случае применение положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 г.): проведение консультаций между сторонами; предоставление украинской стороной румынской проекта с возможностью внесения последней замечаний по проекту; участие в обсуждении проекта общественности с обеих сторон и предоставление румынской стороне окончательного варианта решения по проекту (ст. 2, п. 5; ст. 3, п. 1; ст. 5; ст. 6, п. 3; ст. 7, п. 2).

Как видим, трансграничные водные ресурсы характеризуются значительным конфликтным потенциалом, следовательно, процедуры урегулирования «водных» конфликтов требуют совершенствования имеющихся и разработки новых, адекватных и эффективных методов.

Также среди причин международных ЭК – слабое институциональное присутствие и влияние властей страны (региона) на процессы, происходящие

²⁷ Бироваш Максим. Каналы // Бизнес. – № 11 (790). – 17 марта 2008 г. – С. 11.

в зонах лесов, вследствие чего возникают «лесные» конфликты. Так, для приграничных лесных территорий Колумбии и Эквадора характерен слабый правительственный контроль, что способствует их самовольному захвату незаконными террористическими формированиями и наркокартелями. Традиционное лесо- и землепользование уничтожается, нарушая экосистему лесов, для выращивания коки. Попытки правительства этих стран бороться с выращиванием наркотического сырья приводят к возникновению конфликтов, сопровождающихся силовым противостоянием.

В начале марта 2008 г. возник политический конфликт между Колумбией и Эквадором, который чуть не перерос в силовое противостояние государств. Причиной конфликта стал серьезный экологический ущерб, вызванный трансграничным загрязнением от использования вредных ядохимикатов. Правительство Эквадора 1 марта 2008 г. направило в Международный суд в Гааге иск, в котором обвинило Колумбию в использовании ядохимикатов на приграничной территории. Катализатором для столь решительных действий со стороны Эквадора послужил военный инцидент на границе с Колумбией, приведший к разрыву дипломатических отношений между двумя странами. Спустя неделю дипломатический скандал был урегулирован²⁸. До этого в течение семи лет Эквадор пытался урегулировать экологический вопрос, однако переговоры не принесли желаемого результата, и страна прибегла к разрешению ЭК посредством судопроизводства.

Результаты экологических экспертиз, проведенных как представителями сторон конфликта, так и международными экспертами, подтвердили наличие негативного экологического воздействия опасного ядохимиката – глифосата, которым колумбийцы обрызгивают плантации коки, расположенные на приграничных лесных территориях, в ходе операций по борьбе с производством наркотиков. Доказано, что применение препарата не только имеет негативные последствия для ОС, но и отрицательно влияет на здоровье людей, домашних и диких животных. Также эколого-экономические потери несут и сельхозпроизводители, поскольку гербицид уничтожает не только коку, но и урожай сельхозкультур и растительность в зоне обработки.

Направив иск в Международный суд, Эквадор требует признания «нарушения территориальной целостности и суверенитета» со стороны Колумбии и «выплаты компенсации за причиненный экологический ущерб», после чего ЭК можно будет считать окончательно урегулированным²⁹.

Актуальной проблемой является значительные потери лесных ресурсов, вовлеченных в военные конфликты: боевые действия на территории бывшей

²⁸ Колумбия обвинила Эквадор во вторжении в свое воздушное пространство [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2008/04/01/copter>. (Актуально на 08.04.2008 г.). – Заголовок с экрана.

²⁹ Эквадор подал иск в Международный суд в Гааге. Ответчицей выступает Колумбия [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://prm.ru/global/2008-04-01/16655>. (Актуально на 01.04.2008 г.). – Заголовок с экрана.

Югославии (Косово, Сербия, Албания (конец 1990-х – начало 2000-х гг.)), вооруженный конфликт между Россией, Южной Осетией и Грузией (август 2008 г.), в результате которого пожарами уничтожено около 500 га леса в Боржомском заповеднике. Кроме того, древесина является источником финансирования силовых конфликтов во многих нестабильных с точки зрения безопасности регионах (национальные и региональные вооруженные конфликты в Бирме, Камбодже, Республике Конго, Либерии, Кот д'Ивуаре, Сьерра Леоне).

Разрешение многолетнего ресурсного конфликта вокруг острова Змеиный (Румыния – Украина), который можно охарактеризовать как «земельный»³⁰, путем привлечения адекватных институциональных и правовых механизмов позволил сторонам конфликта стабилизировать двусторонние отношения.

С момента приобретения Украиной независимости вопрос принадлежности о. Змеиный неоднократно был предметом двусторонних переговоров между Румынией и Украиной. Взаимный интерес сторон к острову объясняется обнаруженными запасами нефти и газа в прилегающем к острову морском шельфе. До 2004 г. конфликт так и не удалось урегулировать дипломатическим путем, несмотря на то факт, что в 1997 г. было подписано базовое политическое соглашение о сотрудничестве между странами (в нем вопрос делимитации морских границ не рассматривался). Возобновление претензий румынской стороны на обладание спорными территориями последовало вскоре после обнаружения в 2001 г. украинской плавучей буровой установкой значительных запасов углеводородов в 40 км южнее о. Змеиный (по некоторым оценкам, это около 10 млн. т нефти и 100 млрд. куб. м газа). После долгих взаимных территориальных претензий Румыния в сентябре 2004 г. направила на рассмотрение в Международный суд ООН вопрос о делимитации континентального шельфа и исключительных экономических зон между двумя странами. Украина, в свою очередь, согласилась с таким механизмом урегулирования ЭК.

Практика урегулирования подобных территориальных международных споров свидетельствует, что суд никогда не выносит решения в пользу одной стороны, а находит компромиссное решение. Такое решение имело место и в данном случае^{31,32}, однако мнения украинских экспертов, чиновников и политиков о том, кто больше выиграл от такого решения, разделились: от «полной дипломатической и экономической победы» до «решения, открывшего путь для предъявления новых территориальных претензий

³⁰ Сабадаш В. В. Екологічні конфлікти у сучасній системі природокористування / В. В. Сабадаш // Механізм регулювання економіки. – 2004. – № 4. – С. 73–79.

³¹ World court draws Ukraine-Romania Black Sea border / Kyivpost. Режим доступа: <http://www.kyivpost.com/nation/34773>. (Актуально на 03.02.2009 г.). – Заголовок с экрана.

³² Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine) / Peace Palace Library. Режим доступа: http://peacelibrary-weekly.blogspot.com/2009/02/maritime-delimitation-in-black-sea_03.html. (Актуально на 03.02.2009 г.). – Заголовок с экрана.

Украине со стороны соседних государств»^{33,34}. Оставив в стороне эмоциональную составляющую, следует отметить, что последняя стадия разрешения сложного международного ЭК процессуально и юридически соответствовала нормам международного права. Статус международного правового института-арбитра способствовал вынесению компромиссного, удовлетворяющего основные требования сторон, легитимного решения. Такое решение существенно снижает риски возникновения будущих конфликтов между странами и позволяет им вести экономическую деятельность и устойчивое ресурсопользование на отведенных территориях на вполне законных основаниях, что является обеспечивающим фактором экономико-экологической безопасности государств.

Глобальный ЭК. Значимые геополитические изменения, происходящие в последнее десятилетие, приводят к серьезным структурным сдвигам в сфере ресурсопользования. Глобальное потепление, уже приведшее к изменению климата и таянию арктических льдов, ограниченность основных видов сырьевых и энергетических ресурсов, ресурсоемкие производства подталкивают как страны, так и отдельных экономических субъектов к поиску новых, более эффективных и экономичных, моделей производства и потребления, которые бы обеспечивали дальнейший экономический рост³⁵. Разрабатываемые и внедряемые модели и стратегии не должны быть экологически конфликтными, т.е. они должны минимизировать вероятность возникновения ЭК различных уровней: от локальных – до глобальных. К сожалению, приходится констатировать, что часто поиск новых ресурсных возможностей приводит к обратному – возникновению глобальных ЭК. Одним из таких примеров является борьба за сырьевые ресурсы Арктики.

Некоторые крупные энергетические компании ведут активную разведку значительных месторождений углеводородов Арктике. По предварительным экспертным оценкам, в Арктике сконцентрировано более 25% мировых запасов нефти и газа. Основными потенциальными претендентами на раздел этих ресурсов являются США, Канада, Россия, Дания и Норвегия. Именно эти страны проводят довольно агрессивную политику в борьбе за континентальный шельф. Так, летом 2006 г. возник конфликт между Данией и Канадой за контроль над небольшим (площадью 1,3 кв. км), но стратегически важным островом Ханс (Туркупалук)³⁶. Предмет конфликта –

³³ Чергова піррова перемога України [Электронный ресурс] / Ілона Білан. Режим доступа: <http://www.pravda.com.ua/news/2009/2/25/90314.html>. (Актуально на 02.03.2009 г.). – Заголовок с экрана.

³⁴ Гаазький суд: що ми віддали і що здобули [Электронный ресурс] / Леся Дідківська. Режим доступа: <http://www.unian.net/ukr/news/news-298915.html>. (Актуально на 04.02.2009 г.). – Заголовок с экрана.

³⁵ Концептуальні підходи до змін моделей споживання та виробництва при переході до стійкого розвитку / Л. Г. Мельник, О. І. Мельник, О. І. Карінцева [та ін.] // Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 3. – С. 51–58.

³⁶ Будущая война развернется за окружающую среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecportal.ru/news.php?id=18232>. – (Актуально на 07.07.2006 г.) – Заголовок с экрана.

раздел шельфа, богатого на рыбу, креветки и, возможно, нефть и газ. После года поиска консолидированного решения, ЭК переходит в фазу открытого дипломатического противостояния, в результате которого обе стороны делают заявления о том, что потенциал урегулирования конфликта исчерпан. В сложившейся ситуации стороны конфликта продолжают отстаивать каждая свои интересы.

Россия, претендующая на 18% Арктики (а это приблизительно 10 млрд. т углеводородов), в 2007 г. заявила свои претензии, осуществив подводную экспедицию на Северный полюс «Арктика-2007». Такие действия вызвали негативную реакцию США и Канады, которые пригрозили России судебным исками. Несмотря на такое развитие ситуации, Россия планирует в 2009 г. подать в ООН новую заявку на расширение границ своего континентального арктического шельфа.

Не менее ожесточенная борьба идет и за сырьевые ресурсы Антарктиды. В марте 2009 г. Чили совместно с Аргентиной выступили против Великобритании, предъявив свои права на шельфовые запасы нефти и газа. Неоднократно и Украина высказывала претензии на свою долю антарктических ресурсов, однако следует констатировать, что пока ни финансовых и технических ресурсов, ни институционально-юридических возможностей она для этого не имеет.

Вышеобозначенные глобальные ЭК только зарождаются и ждут своего политического и законодательного урегулирования.

Сравнительная эффективность обозначенных методов урегулирования в зависимости от уровня ЭК приведена ниже в таблице.

Таблица 2 – Сравнительная эффективность методов урегулирования ЭК

Уровень	Локальный	Региональный	Международный	Глобальный
Направленность метода				
Правовая	+	+	+	+
Финансово-экономическая	+	+	+	-/+
Институциональная	+	+	+	+
Информационная	+	+	+	+
Технико-технологическая	+	+	+/-	-/+
Социокультурная	+	+	+/-	-
Политическая	-	-	+	+

Выводы. Экологические конфликты, характеризующие современную систему «ОС – экономический субъект – общество», являются следствием растущих ресурсных потребностей с одной стороны и социо-эколого-экономических противоречий и институциональной неурегулированности в сфере ресурсопользования – с другой. В подавляющем большинстве случаев

ни общество, ни экономический субъект оказываются не готовы (институционально, юридически, финансово, технически и морально) к поиску компромиссных решений. В результате, как отдельные экономические субъекты-стороны конфликта, так и общество в целом несут значительные материальные и моральные потери, обесценивая не только сегодняшние, но и будущие выгоды. Тенденции глобализации, процессы взаимообусловленности экономических интересов и свободного перемещения производств (капиталов) требуют своевременных эффективных решений, в первую очередь, в сфере использования природно-ресурсного потенциала. Следовательно, стратегической задачей участников рынка является выработка консолидированного подхода к предотвращению (разрешению) ЭК, базирующегося на адекватных и эффективных механизмах их урегулирования и обеспечивающего реализацию определенных императивов устойчивого развития.