

Л.Г. Мельник, д.э.н., директор Института экономики развития Министерства образования и науки Украины и Национальной академии наук Украины

О.А. Лукаш, ассистент кафедры экономики Сумского государственного университета

В.В. Сабадаш, к.э.н., доцент кафедры экономики Сумского государственного университета, университета

ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ

На современном этапе глобализации и информатизации общества с одной стороны, и трансформационных процессов национальных экономик стран постсоветского пространства – с другой, актуальным является вопрос выбора и эффективного осуществления внешнеэкономических стратегий, обеспечивающих эколого-экономическую безопасность государства.

К основным экологическим проблемам трансграничных территорий, способных спровоцировать ЭК и потенциально повлиять эколого-экономическую безопасность, относятся: 1) загрязнение водных ресурсов собственным производством и производственной деятельностью соседних стран, а также бытовыми отходами; 2) проблема выбора направлений использования водных ресурсов, которые носят трансграничный характер и в большинстве случаев требуют компромиссных решений по их использованию в совей деятельности странами-членами ТС; 3) уменьшение биоразнообразия из-за неэффективного использования почв, водных ресурсов, добычи минеральных ресурсов и т.д.; 4) нелегальный ввоз или вывоз опасных веществ; 5) вредные выбросы в атмосферный воздух предприятиями, расположенными вблизи государственной границы; 6) развитие ядерной энергетики; 7) проблемы загрязнения, связанные с реконструкцией военно-промышленного комплекса.

Обеспокоенность состоянием ОС и правовыми противоречиями, возникающими в сфере природопользования между экономическими субъектами, социальными группами и странами, нашли отражение в итоговом документе «Саммита Тысячелетия» (Йоханнесбург, 2002 г.) – «Декларации Тысячелетия»¹. Основная проблема социально-экономического развития – *проблема выбора* – в условиях ограниченности ресурсных возможностей приобретает характерные черты и проявления в поведении экономических субъектов². В этой связи особую актуальность приобретает достаточно новая проблема экономики природопользования – **экологические конфликты**.

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.

предметом выступает проблема обладания природным ресурсом (экологической ценностью) или контроля над ними, что может принести определенные выгоды (не обязательно финансовые) одной или нескольким сторонам. *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.

ЭК, как социальное явление, выполняет как негативные, так и позитивные функции в социально-экономических системах (рис. 2). К позитивным следует отнести: выявление проблем ресурсной политики (ресурсных режимов), стимулирование изменений в тенденциях ресурсной политики, изучение возможностей и потенциала конфликтующих сторон, поиск инновационных моделей развития, сближение уровней социально-экономического развития территорий, усовершенствование нормативно-правовой базы, стандартов, правил, норм содействие

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

² Сабадаш В.В. Тенденції сучасної ресурсної політики у забезпеченні еколого-економічної безпеки// Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 2. – С. 50 – 59.

устойчивому развитию. К негативным: 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.

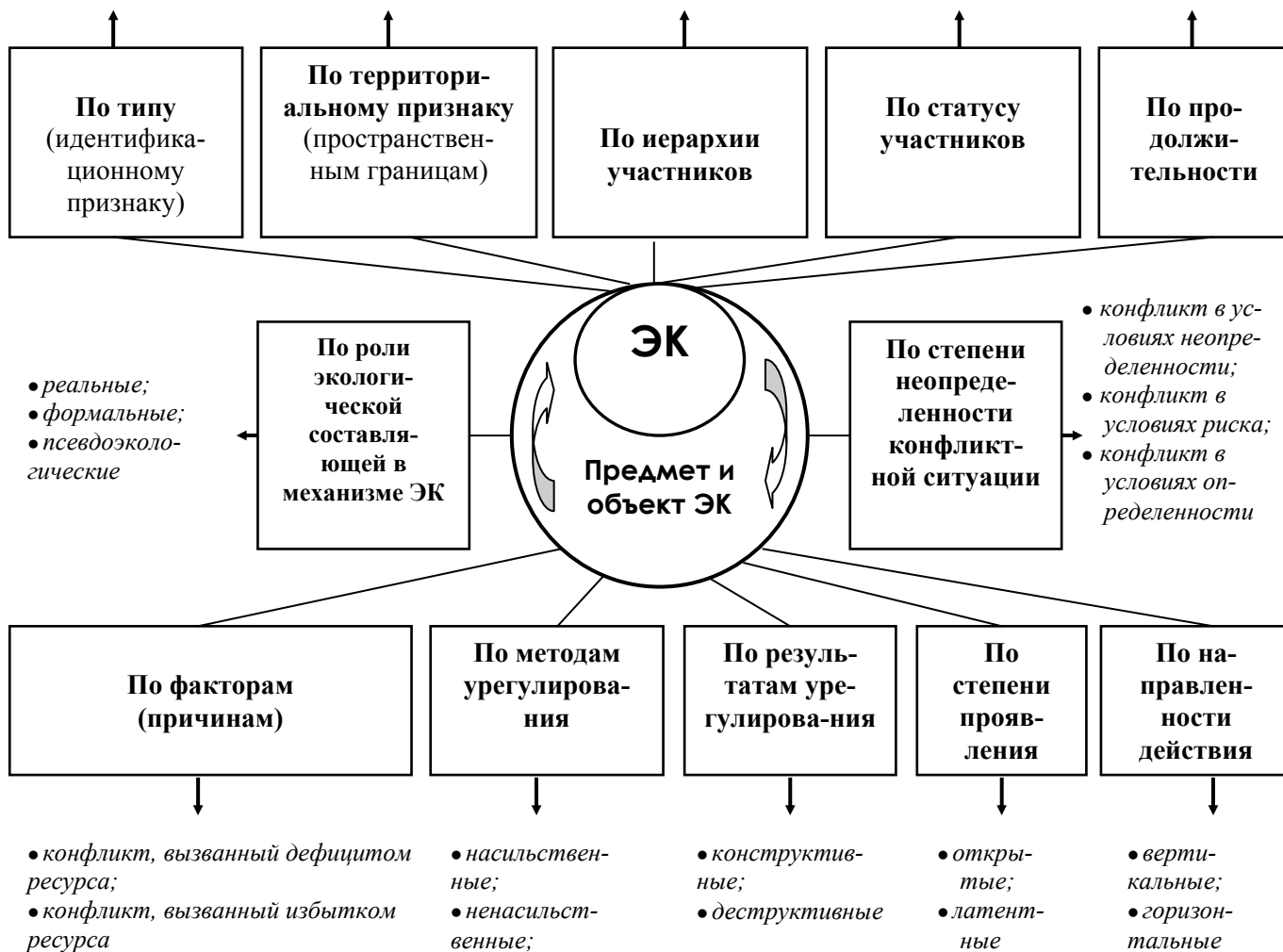
- «земельные»;
- «водные»;
- «лесные»;
- «минеральные»;
- «продовольственные»;
- «ассимиляционные»;
- комплексные

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

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

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

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



Основными факторами возникновения ЭК на макро- и микроуровнях являются: 1) неэффективная ресурсная политика^{3,4}; 2) несогласованность политических и правовых механизмов урегулирования ЭК; 3) неадекватность и несовершенство институционального инструментария; 4) несовершенные механизмы/инструменты экологической политики, имеющиеся в распоряжении

³ Сабадаш В.В. Тенденції сучасної ресурсної політики у забезпеченні еколого-економічної безпеки// Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 2. – С. 50 – 59.

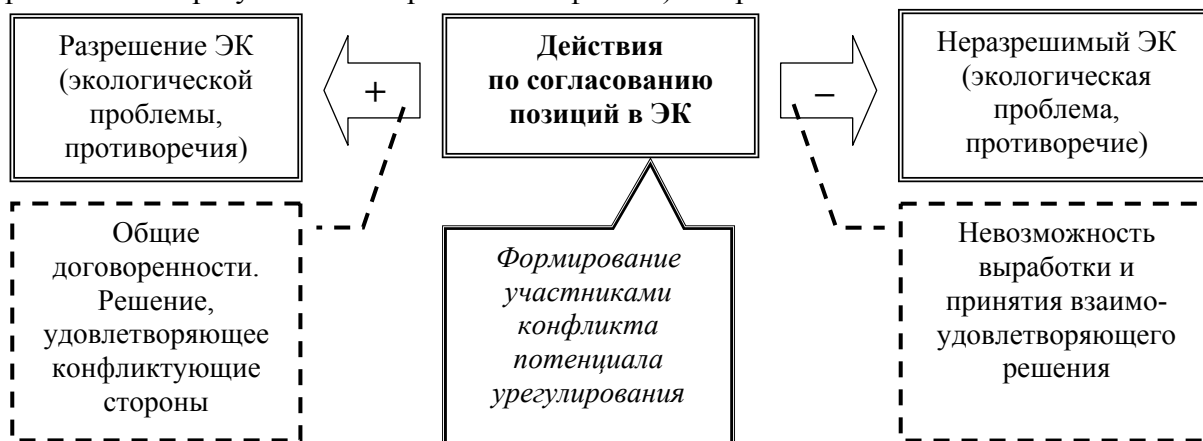
⁴ Методи оцінки екологічних втрат/За ред. Л.Г. Мельника. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2004. – 288 с.

субъектов ресурсопользования⁵; 5) проблемы, возникающие при согласовании интересов ресурсопользователей; 6) трудности интернализации внешних эффектов⁶; 7) недостаточная прозрачность процедур управления природными ресурсами⁷; 8) ограничение участия в процессах управления всех заинтересованных сторон; 9) проблемы распределения как самих ресурсов, так и эффектов их использования⁸.

Причины и факторы возникновения, протекания и урегулирования ЭК, вызванных как дефицитом, так и избытком ресурса^{9,10}, тесно связаны с *ресурсными режимами*: 1) *режимом доступа к ресурсам* (РД); 2) *режимом использования ресурсов* (РИ); 3) *режимом управления ресурсами*.

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.

ЭК, как разновидность социального конфликта, в зависимости от его причины, предмета, поведения конфликтующих сторон и других факторов можно охарактеризовать *потенциалом урегулирования* (рис. 3), т.е. его способностью быть разрешенным (вне зависимости от приемлемости результатов сторонами конфликта) в перспективе.



принятие решения о прямом использовании потенциала природного ресурса должно базироваться на всеобъемлющей оценке экономического эффекта и альтернативной оценке выгоды его функций

⁵ Данилишин Б.М. Эколого-экономическое обоснование хозяйственных решений//Социально-экономический потенциал устойчивого развития/Под ред. проф. Л.Г. Мельника (Украина) и проф. Л. Хенса (Бельгия). – Сумы: ИТД „Университетская книга”, 2007. – С. 709 – 732.

⁶ Эндрес Альфред. Экономика окружающей среды / Альфред Эндрес : пер. с нем. С. И. Дорогунцова и Б. М. Данилишина. – К.: Либідь, 1995. – 168 с.

⁷ Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку і трансформацій/За ред. Б.М. Данилишина. – К.: ЗАТ „Нічлава”, 2006. – 704 с.

⁸ Лон Ф. Эффективное и устойчивое использование природных ресурсов//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.

⁹ Сабадаш В.В. Типологія екологічних конфліктів // Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 1. – С. 22 – 34.

¹⁰ Сабадаш В.В., Дерев'янюк Ю.М., Лукаш О.А. Проблеми забезпечення економічної безпеки підприємства в умовах обмеженості ресурсів//Матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. «Економічна безпека сучасного підприємства», Вінниця, 23 – 24 травня 2008 р. – Вінниця: «УНІВЕРСАМ-Вінниця», 2008. – С. 192 – 200.

Несовершенство механизмов и инструментов ресурсопользования в условиях рынка:

- *проблемы ценообразования на природные ресурсы и услуги*¹¹;

- *формирование рентной политики*: к сожалению, во многих странах с неразвитой или переходной экономикой рентные подходы в природопользовании не отвечают целям эффективного ресурсопользования;

- *экономической оценки эффекта использования природного ресурса*, альтернативной выгоды, экологического ущерба, вследствие чего экономический субъект может принять неверное решение по поводу использования природного ресурса или территории. Часто экономический субъект осознанно выбирает альтернативные варианты использования ресурса (территории)

- *несовершенство экономико-правовых механизмов приобретения прав собственности на природные ресурсы* – один из главных факторов возникновения ЭК. Именно такие механизмы определяют права, возможности и ответственность субъектов природопользования через сложную систему режимов доступа, управления и использования ресурса;

- *отсутствие адекватной политики экологического налогообложения*, экологических штрафов, пр. Этот фактор является следствием неэффективной рентной политики, проводимой государством, и отсутствия четкой нормативно-правовой базы относительно прав собственности на природные ресурсы. Зачастую ставки экологических сборов являются довольно низкими, культура их уплаты ресурсопользователями только формируется, правовые и законодательные процедуры сбора и соответствующего контроля не урегулированы;

- *неэффективная ресурсная и секторальная политика* прежде всего в химической, металлургической и энергетической отраслях, сельском, лесном и рыбном хозяйстве. Кризисные явления в экономике, особенно в промышленных ее секторах, должны послужить толчком к широкому внедрению в практику хозяйствования эффективных стратегий использования природно-ресурсного потенциала. Ресурсосбережение рассматривается как ключевой качественный фактор роста транзитивных экономик на ближайшую перспективу;

- *нестабильность экономики* порождает у экономических субъектов невозможность или нежелание реализации долгосрочных проектов, большинство которых является именно экологическими. В условиях ограниченности ресурсов (прежде всего финансовых и кадровых) и институциональных возможностей, снижения инвестиционной активности, спада промышленного производства и роста индекса потребительских цен акценты в приоритетности природоохранных затрат существенно смещаются в сторону сокращения количества экопроектов и объемов их финансирования;

- *ресурсоемкая направленность экспортного потенциала*: в слабо диверсифицированных экономиках ресурсоемкие экспортоориентированные секторы обеспечивают значительные объемы финансовых поступлений в бюджеты государства и промышленных корпораций, при этом практически весь экологический ущерб остается в стране-экспортере;

- *решение тактических задач* при формировании прибыли бизнеса, эксплуатирующего природные ресурсы (нефть, газ, лес, биоресурсы, руды, пр.). В совокупности с неадекватной рентной политикой такие действия не способствуют созданию материальной и технической основы для развития высокотехнологичных и наукоемких секторов экономики.

Неразвитость и неэффективность институциональных подходов и инструментария для решения проблем сохранения природно-ресурсного потенциала:

- *несбалансированная инвестиционная политика*, ведущая к росту диспропорции между ресурсоэксплуатирующими и перерабатывающими, обрабатывающими и инфраструктурными отраслями экономики;

- *отсутствие четкой и стратегически ориентированной экополитики*, концепций, стратегий, направленных на сохранение биоразнообразия и достижение устойчивого развития. Несмотря на созданные правительственные организационные структуры (министерства, ведомства, комитеты, комиссии), отвечающие за формирование и проведение соответствующей

¹¹ Бобылев С.Н., Михаленко П.В. Экономическая эффективность сохранения биоразнообразия// Эколого-экономический механизм сохранения биоразнообразия особо охраняемых природных территорий: III Междунар. науч.-практ. конф., 4-6 сент. 2008 г.: тезисы докл. – Брест: Альтернатива, 2008. – С. 23–25.

политики в области природопользования и охраны окружающей среды, во многих случаях они не могут в силу разных причин и обстоятельств обеспечить приоритетность экополитики в общей системе социо-экономических и политических приоритетов государства. Нередко возникают и проблемы функционального характера: природоохранные функции и функции управления таких учреждений дополняются (или объединяются, дублируются) с другими, не свойственными им, что приводит к конфликту интересов. Частые реорганизации природоохранных ведомств, финансирование по «остаточному» принципу, делегирование, дробление, дублирование их функций, разделение ответственности и функций контроля также не способствуют формированию эффективной экополитики и системы адекватного мониторинга;

- *недостаточное (а в ряде случаев и неэффективное) участие общественных, экологических и неправительственных организаций в процессах принятия экологически важных решений и реализации экопроектов.* Несмотря на то, что в последнее время общественные организации и объединения стали более активно участвовать в процессах принятия экологически важных решений, степень их влияния и возможности контроля принятых решений остаются довольно низкими, т.е. открытость экологической политики оставляет желать лучшего. Отмечая достигнутый прогресс, следует обратить внимание на необходимость упрощения процедур доступа и участия общественности (территориальных общин) в экологически значимых действиях и решениях;

- *неработанность и/или неадекватность норм, стандартов, соглашений, квот, лицензий,* регулирующих сферу природопользования. Примером могут служить процедуры гармонизации требований и норм природоохранных документов ЕС к национальным законодательствам: существует необходимость унифицировать не только процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), стратегической экологической оценки (СЭО) и комплексного предотвращения и ограничения загрязнения в организационно-функциональном плане, но и наполнить их конкретными правовыми нормами, полномочиями, правами и обязанностями субъектов ресурсопользования, подкрепить обоснованными стандартами, нормами, лимитами, которые должны строго соблюдаться участниками рынка;

- *неосведомленность заинтересованных лиц* (чаще всего на региональном и локальном уровнях) о необходимости учета косвенных эффектов (экономического, социального, культурного, просветительского) от сохранения природно-ресурсного потенциала.

Низкая эффективность государственной экологической политики, в т.ч. международной:

- *проблемы адаптации международной законодательно-нормативной базы к особенностям национальной.* Как правило, во многих странах приняты и действуют рамочные законы об охране окружающей среды, однако подзаконные акты второго уровня нередко отсутствуют (их введение откладывается на какой-либо срок по сравнению с вступлением в силу основного закона) или носят неполный характер. К тому же существуют серьезные проблемы с их выполнением и надзором за соблюдением. Такая ситуация приводит к несоответствию между нормативно-законодательными актами первичного и вторичного экологического законодательства. Приоритетным в этом направлении остается дальнейшая гармонизация национального природоохранного законодательства с европейскими нормами и требованиями. Важным аспектом законодательного сопровождения многосторонних природоохранных соглашений (МПС) является недопущение разработки национальной нормативно-правовой базы после ратификации МПС, без учета потребностей в организационно-институциональных, финансовых и кадровых ресурсах. Унификации и адаптации требуют правовая, нормативно-законодательная и организационно-экономическая базы;

- *проблемы интеграции национальной экополитики в международную.* Ключевую роль в проведении международной экополитики играют МПС. Практическая реализуемость МПС напрямую зависит от политической воли правительств. Авторитет международных и региональных конвенций, соглашений и протоколов возрастает: присоединение стран к ним и их эффективная реализация способствуют формированию экоимиджа государства (региона), созданию необходимых условий экологической безопасности и расширению возможностей трансграничного сотрудничества. Украина активно сотрудничает с соседними государствами в сфере использования и охраны трансграничных водных бассейнов, в частности с РФ Украиной

подписаны международные соглашения относительно бассейнов рек Днепр, Дон, Десна, Северский Донец, а также бассейна Черного моря¹². Что касается связи экологических проблем регионов Украины и РФ с вопросами их внутренней и внешней безопасности, то состояние безопасности можно охарактеризовать, как «удовлетворительное», учитывая достаточную информированность сторон о взаимных экологических проблемах, значительное количество заключенных соглашений о сотрудничестве в том числе и в сфере окружающей природной среды, создание между сторонами еврорегиона «Ярославна», целью которого в том числе является реализация на паритетных принципах совместных программ и проектов в отрасли экологической безопасности и природопользования^{13,14,15};

- *несовершенство финансовых механизмов*, действующих в сфере охраны окружающей среды, в частности, экологических фондов (фондов охраны окружающей среды). Такие фонды созданы практически во всех постсоветских странах, однако их работа по финансированию природоохранных расходов проводится слабо. Несмотря на несколько возросшие объемы аккумулирования средств в фондах, проблемными остаются вопросы приоритетности направлений расходования, принятия решений об использовании средств, частные случаи нецелевого их использования, а также сотрудничество фондов с неправительственными, общественными, научными организациями и заинтересованными предприятиями (фирмами, учреждениями) в вопросах координации действий и принятия решений. Кроме того, сами процедуры доступа к финансированию природоохранных проектов зачастую слишком бюрократизированы, сложны и непрозрачны, из-за чего возникает опасность правонарушений и коррупции в этой сфере. Значительную финансовую и организационно-правовую поддержку экофонды могут получить со стороны международных донорских организаций и фондов (например, различных экологических и научных программ ЕС, Глобального экологического фонда, получивших широкое распространение в последнее время механизмов Киотского протокола, неправительственных, частных экологических фондов). Техническую и финансовую помощь в проведении экологической политики как приоритета национальных интересов оказывают международные организации: Международный валютный фонд (МВФ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейская комиссия (ЕК);

- *необходимость разработки и внедрения эффективных механизмов предотвращения/урегулирования ЭК на межрегиональном и межгосударственном уровнях*. Урегулирование ЭК обеспечивается привлечением и практическим использованием различных стратегий, приемов, методов и инструментов (табл. 1). Полезный опыт сотрудничества и интегрированного управления трансграничными водными ресурсами для предотвращения региональных конфликтов накоплен в Центральной Азии (Россия, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан)¹⁶.

обозначенных методов урегулирования в зависимости от уровня ЭК приведена в таблице 2.

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

¹² Окружающая среда и безопасность. Преобразование риска в сотрудничество. – Белле: Нувель Гонне, 2007. – 120 с.

¹³ Международное сотрудничество Курской области в области экологии: <http://www.rkursk.ru>.

¹⁴ Природные ресурсы Курской области: <http://www.rkursk.ru>.

¹⁵ Природные ресурсы Сумской области: <http://www.ua.all-biz.info/regions/>.

¹⁶ Интегрированное управление водными ресурсами – основа предотвращения конфликтов в регионе: www.caresd.net/water/.

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; общественные инициативы, общественные и политические акции, обсуждения, 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, пр.
Другие методы урегулирования ЭК	Любые другие методы (подходы), базирующиеся на желании и возможностях конфликтующих сторон урегулировать ЭК и не представленные в этой таблице

Глобализация и растущие ресурсные потребности современных социально-экономических систем выступают катализатором ЭК в системе «ОС – экономический субъект (ресурсопользователь) – общество».

В дальнейшем развитии процессы взаимообусловленности экономических интересов и взаимопроникновения производств и капиталов будут только расширяться и углубляться, приобретая новые формы и содержание. Поэтому стратегической целью участников международного сотрудничества должен стать консолидированный подход к предотвращению и разрешению ЭК, направленный на сохранение приемлемого эколого-экономического баланса и обеспечение устойчивого развития экономики.