

7.4 European integrated guidelines for ecosystem governance development

Сучасний європейський досвід організації екологічної політики просторового розвитку свідчить, що нині реалізація екологічних проектів на основі взаємодії держави і бізнесу виявляється найбільш ефективним механізмом, з одного боку, поліпшення екологічної обстановки в країні в цілому та в її регіонах, а з другого – активізації залучення приватних інвестицій в сферу охорони навколишнього природного середовища. Йдеться про таку форму взаємовигідної співпраці держави й приватного бізнесу як публічно-приватне партнерство («Public-Private Partnership» / ППП), що отримало широке визнання й розповсюдження в зарубіжних країнах, оскільки довело свою результативність як механізм узгодження еколого-економічних інтересів держави і бізнесу.

У країнах ЄС публічно-приватне партнерство розглядається як ефективний інструмент вирішення інфраструктурних задач в сфері охорони навколишнього середовища, котрий запроваджується на взаємовигідних для влади і приватного інвестора умовах, будучи ефективною платформою для вирішення соціально-екологічних завдань і активізації екологічної відповідальності бізнесу. Тому, наприклад, в так званій Зеленій книзі Європейської Комісії акцентовано на необхідності залучення європейської спільноти, бізнесу та державного сектору в підготовку скоординованих та комплексних стратегій публічно-приватного партнерства в екологічній політиці [557]. Європейське співтовариство визначає екологічну політику як поєднання законів, підзаконних актів та інших механізмів щодо питань використання та охорони навколишнього природного середовища [558, с. 21]. В офіційних документах ЄС йдеться про те, що екологічна політика спрямована на «позеленіння» економіки, охорону навколишнього середовища, захист здоров'я та якості життя людей [559].

Слід особливо підкреслити, що сучасна європейська екологічна політика орієнтована на застосування екосистемного та стратегічного підходу до сталого місцевого розвитку, що вимагає глибоких структурних та управлінських реформ на місцевому рівні, позитивний досвід впровадження яких є показовим для

України. Проведений фахівцями ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» аналіз зарубіжного досвіду виявив, що *концепт децентралізації управління природокористуванням* на європейському просторі базується у першу чергу на чітких і прозорих правових механізмах, включаючи конституційні та інші законодавчі норми [560].

Паралельно з першим основним концептом європейської практики формування та реалізації екологічної політики виявляється її другий методологічний векторний орієнтир – *концепт регіонального просторового розвитку*. Як показує зарубіжний досвід, глобальні та європейські принципи регіональної екологічної політики ґрунтуються на екосистемному підході. Реалізація концепту регіонального просторового розвитку екологічної політики вважаємо особливо актуальним для економіки України, де спостерігається суттєва диференціація регіонів за рівнями соціально-економічного розвитку, існує необхідність ліквідації екологічних наслідків на рівні окремих регіонів, спостерігається дефіцит інвестиційних ресурсів (особливо довгострокових), для більшості регіонів – відсутні стратегії регіонального розвитку. Їх розроблення об’єктивно вимагає урахування принципів сталого розвитку та формування механізмів відтворення ефективного природокористування.

Саме у цьому напрямі спрацьовує і застосування *концепту «зеленої» економіки*, котрий активно реалізується завдяки тим самим управлінським підходам, як і згадані два концепти, причому через поєднання цих підходів здійснюється й посилюється їх взаємодія. Більше того, через поєднання трьох взаємообумовлених концептів та їх синергетичну дію реалізується, в свою чергу, стратегія сталого екологічного розвитку (рис. 1).

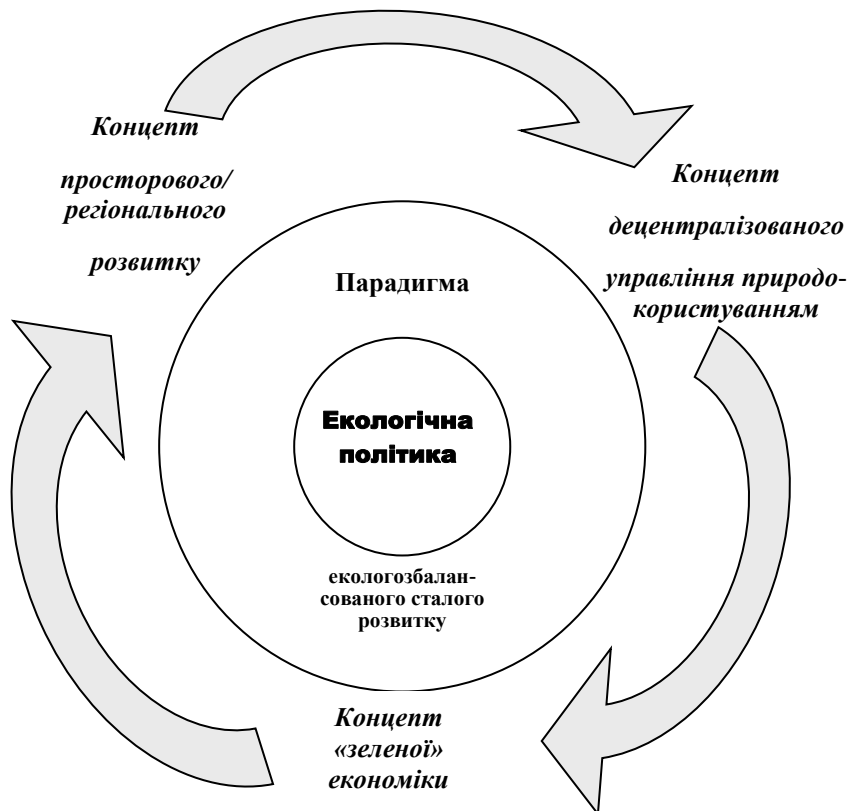


Рис. 1. Концептуальне підґрунтя сучасної еколого-економічної політики європейського простору (авторська розробка)

Як свідчить європейський досвід, найбільш ефективна реалізація синергетичної дії трьох вищезначених взаємообумовлених концептів сучасної еколого-економічної політики можлива за рахунок взаємодії держави й бізнесу на засадах партнерства в сфері охорони навколишнього природного середовища. Україна наразі перебуває під впливом процесів двохвекторного спрямування – євроінтеграції та децентралізації, одночасна дія яких вимагає переосмислення поглядів у проведенні реформування екологічної політики сталого просторового розвитку. Вирішення такого завдання має спиратися на активізацію імплементації ППП в природогосподарські відносини, оскільки відповідний європейський досвід переконливо доводить, що ППП у сфері охорони навколишнього середовища, комплексного й раціонального використання природних ресурсів, благоустрою природних територій дають змогу в стислі терміни залучити приватний капітал в інфраструктурні проекти і забезпечити стрімке економічне зростання навіть за відсутності значних державних вкладень.

У ході децентралізації управління, що супроводжується поглибленням економічної самостійності всіх суб'єктів господарювання, акценти зміщуються у площину задоволення конкретних територіальних інтересів суб'єктів господарювання, держави й бізнесу, де визначальним має стати врахування екосистемного фактора (відповідну схему наведено на рис.2).

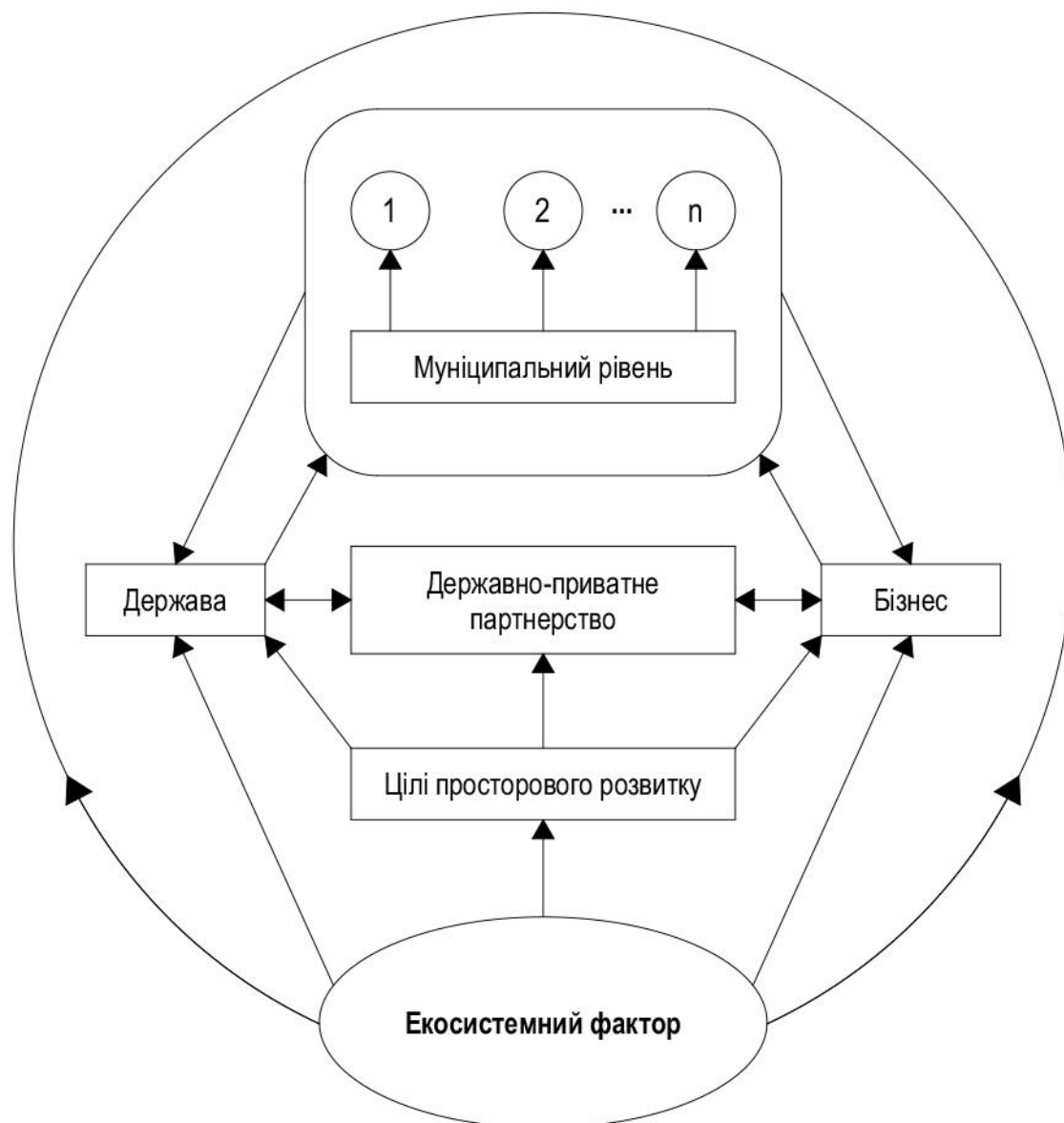


Рис. 2. Вплив екосистемного фактора на гармонізацію інтересів суб'єктів господарювання, держави й бізнесу [561]

Зауважимо, що найбільш повно реалізація екосистемного підходу в екологічному управлінні може розкритися через розвиток і запровадження нової інноваційної форми підприємництва – публічно-приватного партнерства, яке

пов'язане з відтворенням та використанням послуг екосистеми та екосистемної продукції і відповідає основним принципам екосистемного управління.

З огляду на це, вважаємо доцільним розроблення в Україні спеціалізованої нормативно-правової бази щодо запровадження та реалізації публічно-приватного партнерства в сфері природоресурсних відносин з урахуванням досвіду європейських управлінських практик насамперед шляхом опрацювання Концепції розвитку державно-приватного партнерства в сфері охорони навколишнього природного середовища. Формування та затвердження такої нормативно-правової бази *прямої дії* сприятиме, з одного боку, інтеграції європейських орієнтирів екологічної політики просторового розвитку території, а з другого – розвитку прогресивних форм узгодження еколого-економічних інтересів держави й суб'єктів господарювання на засадах партнерства, а також посилення взаємодії різних секторів національної економіки в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Європейський вектор визначає сучасну національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, що фокусується на положеннях статті 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014 р.) [562] і Додатку XXX до цієї Угоди, який містить 29 Директив по наступних 8 секторах: (1) екологічне управління та інтеграція екологічної політики у інші секторальні політики; (2) якість атмосферного повітря; (3) управління відходами та ресурсами; (4) якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; (5) охорона природи; (6) промислове забруднення та техногенна небезпека; (7) зміни клімату та захист озонового шару; (8) генетично модифіковані організми.

Попри те, що в зазначеній Угоді про апроксимацію закладено базові основи для співпраці між Україною й ЄС у сфері екологічної політики й екологічного права, цей напрям співробітництва потребує підвищення ефективності за рахунок поглиблення ППП, особливо щодо реалізації спільних стратегічних цілей. Зокрема, виявлено, що в процесі апроксимації відсутні

директиви по таких тематичних напрямках як, по-перше, *охорона та використання земель*, а по-друге, *охорона й використання лісових ресурсів*. Отже, доцільно законодавчо урегулювати ці прогалини.

Зазначимо, що в цілому досвід ППП в країнах Європи був позитивним, проте необхідно акцентувати увагу на певних ускладненнях цього процесу, а саме: *по-перше*, через існування великого політичного впливу на інституційні та процедурні аспекти державно-публічного партнерства, зокрема в країнах де були постійні зміни Парламенту та Уряду, поширилися прецеденти перегляду первинних контрактів з приватними партнерами; *по-друге*, через відсутність достатніх повноважень у органів місцевого самоврядування виникали труднощі при укладенні ними на регіональному рівні партнерських контрактів з приватним капіталом; *по-третє*, через неузгодженість правових норм щодо тендерів і концесій часто затягувався процес переговорів та укладення контрактів, або збільшуючи вартість витрат у проєктах, або спричиняючи їх невиконання [563].

Виявлені негативні чинники стримування розвитку ППП в країнах Центральної та Східної Європи наразі є характерними й для імплементації публічно-приватних форм просторової організації господарювання в національну екологічну політику. Водночас існують специфічні негативні чинники, типові для України, які гальмують процеси активації ППП в екологічній сфері. Йдеться насамперед про недосконалість і обмеженість нормативно-законодавчої бази, що відображається на формі та розмірі участі кожної сторони, умовах співпраці з приватними інвесторами, розподілі ризиків та відповідальності і, як наслідок, – уповільнення розробки й реалізації проєктів ППП. Другим чинником є невизначеність ринку власності природних ресурсів – адже переважна їх частина знаходиться виключно у державній власності й тому обмежена у використанні, що не сприяє залученню приватних інвестицій в оздоровлення екологічно небезпечних територій. По-третє, з боку держави не надається повна еколого-економічна інформація з урахуванням специфіки сфери щодо розвитку національної екологічної політики і тому в подальшому не враховуються такі чинники як капіталізація природних ресурсів,

функціонування об'єктів природоохоронної діяльності тощо. Четвертий чинник – відсутність екосистемного мислення на всіх рівнях просторового господарювання й низький рівень компетентності відповідальних виконавців, і як результат – неякісно побудований проєкт без урахування чітких вимог, визначення строків та контролю щодо виконання. І останній негативний чинник формує відсутність належних інституцій, котрі вільно володіють специфікою ППП в екологічній сфері.

Очевидно, що наявні негативні чинники гальмування імплементації публічно-приватних форм просторової організації господарювання європейського типу в екологічній політиці просторового розвитку в Україні необхідно мінімізувати чи взагалі уникнути, чому має сприяти стабільно прогнозована дієва не лише соціально-економічна, а й екологічна державна політика, якій мають довіряти інвестори.

Зауважимо, що євроінтегративна орієнтація екологічної політики сталого розвитку на всіх рівнях господарювання передбачає взаємовигоду або спільне вирішення екологічних проблем через запровадження ефективних форм та бізнес-моделей ППП на принципах системності, послідовності; просторової збалансованості.

Європейські орієнтири мають стати визначальними для запровадження нової екологічної політики сталого просторового розвитку України, більш ефективної та сучасної, яка ґрунтується на екосистемному підході, запропонованих концептах (рис. 1), враховує процеси поглиблення децентралізації та розвитку ППП. На цьому тлі *основні структурні риси* формування нової національної екологічної політики сталого просторового розвитку полягають у наступному:

- визначенні цілей, завдань, шляхів сталого просторового розвитку з позицій екосистемного підходу, задоволення екологічних потреб суспільства;
- організації діяльності суспільства по виконанню прийнятих цілей і програм в умовах поглиблення децентралізації управління через ефективні приватно-публічні форми еколого-орієнтованого господарювання;

- розвитку нових форм узгодження еколого-економічних інтересів держави й суб'єктів господарювання та бізнес-моделей ППП;
- імплементації європейських директив і регламентів екологічного спрямування (Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (2014 р.) через призму ППП;
- формуванні екологічної свідомості;
- контролі за дотриманням законів, припиненні дій, що порушують загальноприйняті екологічні норми.

При цьому зауважимо, що запровадження екосистемного підходу в усі напрями соціально-економічного розвитку держави потребує активного залучення зацікавлених сторін до процесу збалансованого управління екосистемами на всіх його ієрархічно впорядкованих рівнях, починаючи з вихідного низового рівня суб'єктів природокористування – територіальних угруповань як базових адміністративно-територіальних одиниць (громад). Європейський досвід також переконливо свідчить, що досягнення цілей сталого просторового розвитку забезпечується за рахунок повної мобілізації всіх видів місцевих ресурсів, зокрема через врахування вартісних оцінок екосистемних активів і екосистемних послуг, які ними продукуються, в інтересах територіальних спільнот. Такий підхід дає нагоду ідентифікувати спектр екосистемних послуг із позиції їх господарської доцільності та включити їх як товар в економічний обіг і, відповідно, в систему прийняття управлінських рішень і в Україні. Вирішення цієї проблеми актуалізує розроблення конкретних рекомендацій органам державної влади по започаткуванню необхідних нормативних і правових заходів (детальніше див. [564]).

Отже, євроінтегративна орієнтація екологічної політики сталого просторового розвитку передбачає необхідність розроблення в Україні спеціалізованої нормативно-правової бази щодо запровадження та реалізації екосистемного підходу й публічно-приватного партнерства в сфері природоресурсних відносин з урахуванням досвіду європейських управлінських практик насамперед шляхом опрацювання Концепції розвитку державно-

приватного партнерства в сфері охорони навколишнього природного середовища. Формування та затвердження такої нормативно-правової бази прямої дії сприятиме, з одного боку, інтеграції європейських орієнтирів екологічної політики просторового розвитку території, а з другого – розвитку прогресивних форм узгодження еколого-економічних інтересів держави й суб'єктів господарювання на засадах партнерства, а також посилення взаємодії різних секторів національної економіки в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Зрозуміло, що наведені пропозиції в повному обсязі можливо реалізувати не лише після сприйняття їх у владоможних колах, а й після закінчення нинішньої військової агресії РФ проти України. Проте очевидним є й те, що закладати теоретичні підвалини розбудови національного господарства шляхом активної імплементації екологічної складової як раз на часі – з огляду на започаткування в державі стратегічного планування післявоєнного відновлення економіки.