

Рогов П. Д., к.т.н.¹;
Клиновий Д. В., к.е.н., доцент, с.н.с.²;
Петровська І. О., к.е.н., доцент, с.н.с.³

¹ - Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ;

² - Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", Київ;

³ - Київський університет ринкових відносин, Київ

Забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами – як чинник забезпечення національної безпеки держави

Резюме. У статті розглянуто проблему забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами як організованої передачі частини повноважень від сфери державного управління водними, земельними, лісовими та мінерально-сировинними ресурсами територіальним громадам. Запропоновано концепт механізму забезпечення безпеки процесу децентралізації в системі управління місцевими ресурсами за участю місцевих громад.

Ключові слова: безпека; природні ресурси; децентралізація; місцеві громади.

Постановка проблеми: Найбільш нагальним на сьогодні напрямом створення механізму державного регулювання розвитку територій та функціонування регіональної політики є розробка актів законодавства, що в умовах удосконалення існуючої президентсько-парламентської форми правління і конституційного державного устрою визначають права й обов'язки регіонів у сфері управління природними ресурсами України, їх повноваження в управлінні майном, що перебуває у загальнодержавній власності, участь у реалізації державних галузевих і регіональних програм. Необхідно також мати нормативні акти врегулювання порядку заснування і використання регіональних фондів стабілізації, сталого розвитку територій, фондів інвестування, субвенцій, соціальної підтримки населення тощо, з внесенням відповідних уточнень і доповнень до існуючих законодавчо-нормативних актів для повномірного врахування регіональних інтересів. Цей процес торкається управління високоцінними природними та фінансовими активами і вимагає відповідного забезпечення безпеки як самого процесу децентралізації, так і децентралізованого управління такими активами системи національного господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На сьогодні питанням національної, зокрема – економічної безпеки присвячено роботи Губського Б.В., Тамбовцева В.Л., Доценка Д.В., Глазьева С.Ю., Косевцова В.О., Шлемка В.Т., Бінька І.Ф., Сундука А.М. та інших дослідників, зокрема, в роботах [1-4]. Сучасні питання екологічної та

природно-техногенної безпеки детально висвітлені в роботі Хвесика М.А., Степаненка А.В., Обіход Г.О. [5]. Проблеми децентралізації в управлінні природними ресурсами висвітлено в роботі [6]. Проте недостатньо висвітлені стратегічні аспекти забезпечення безпеки процесу децентралізації в управлінні природними ресурсами, зокрема – інформаційного, економічного, екологічного та оборонного.

Метою статті є визначення базових засад механізму забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами в Україні та її регіонах.

Виклад основного матеріалу. Природне багатство країни, поряд з іншими видами капіталів є однією із системних складових частин національного багатства держави та є потужним фактором забезпечення національної безпеки країни, створюючи основу для формування економічного, демографічного, продовольчого та оборонного потенціалу держави. Воно визначається як накопичений в державі капітал природного походження, що несе в собі актуальний потенціал безпосереднього використання у виробництві в системі національної економіки. Найважливішою характеристикою природного ресурсу як елемента природного багатства є його просторова організація, а саме розміщення ресурсу як продуктивної сили та елемента природного багатства в господарському просторі країни.

Крім того на думку вчених на найближчу перспективу не тільки політика, ідеологія і навіть не економіка і демографія, а природні ресурси будуть визначати життєздатність кожної держави. Тому деякі держави будуть вживати заходи, в тому числі військові й інформаційні, з метою проникнення на наш сировинний та економічний ринок і закріпитись на ньому.

В умовах глобальної інформатизації та постійного зростання зовнішніх і внутрішніх інформаційних викликів та загроз провідні країни світу вживають рішучих заходів для посилення захисту національного інформаційного простору шляхом централізації управління у цій сфері. Головною метою є забезпечення на державному рівні управління інформаційною безпекою всіх державних і недержавних організацій (відомств). Відповідно реалізується низка першочергових інформаційних заходів, зокрема вдосконалення нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки з урахуванням сучасних вимог; формування сучасної політики інформаційної безпеки, включаючи проведення інформаційних операцій та чіткий розподіл повноважень державних установ на всіх рівнях влади у сфері економічної та інформаційної безпеки.

Тому децентралізація управління економікою та природними ресурсами, зокрема вимагає забезпечення відповідної інформаційної та інших видів безпеки. Децентралізація в управлінні природними ресурсами, як показує світовий досвід, ґрунтується на конституційних нормах окремо взятої країни і залежить, в першу чергу, від системи адміністративно-територіального устрою держави (унітарна держава або федерація). В обох випадках децентралізація є одним із найбільш поширених перетворень, здійснюваних в багатьох країнах. Одним із ключових питань у процесі децентралізації є інформаційне питання, а саме - інформаційний супровід і, відповідно, інформаційна безпека передачі державою на місцевий рівень певних повноважень. Таким чином, децентралізація представляє відповідним чином забезпечений інформаційно та відкритий процес передачі урядом повноважень та функцій в управлінні природними ресурсами місцевим інститутам, серед яких головну роль грають: галузеві підрозділи місцевих органів публічної влади (називається деконцентрацією або делегуванням); органи місцевого державного управління і самоврядування (політична децентралізація); групи користувачів (деволюція) [7, с.36].

Досвід децентралізації в управлінні природними ресурсами показує різну її

ефективність для різних країн. У першу чергу це пов'язано зі стартовими умовами проведення реформ на певний момент. Якнайкраще децентралізація в управлінні природокористуванням відбувається там, де стійкий, переосмислений для місцевих умов, досвід самостійного природокористування на місцевому рівні (наприклад, Польща та Фінляндія) або ж давні чи стійкі традиції федеральних стосунків (наприклад, Швейцарія та США). У будь-якому випадку запорукою ефективною децентралізації є, з одного боку, інформаційна відкритість в управлінні природними ресурсами і дотримання правил інформаційної безпеки, побудованих на принципах відкритого доступу громадян та місцевих громад до інформації і природних ресурсів, а з іншого боку, дотримання принципу контролю державою інформації про передачу прав місцевим співтовариствам та захисту стратегічно важливої інформації про природні ресурси, яка носить, в необхідній мірі, закритий характер (наприклад, інформація про певні корисні копалини, що становить державну таємницю). Таким чином, інформаційна безпека в процесі децентралізації влади припускає як закриття доступу до певної інформації, так і навпаки - відкриття інформації про те, які права і повноваження відносно яких ресурсів передаються місцевим органам влади.

Досвід країн Східної Європи, Балкан, Азії, Південної Америки [8] показує, що, як правило, децентралізовані інститути демонструють незадовільні результати з наступних причин:

реформа має інформаційно-закритий характер, не створює підзвітні, репрезентативні місцеві інститути, втрачається місцевий контроль над ресурсами;

на місцевий рівень не передаються ні інформація про природні ресурси, ні конструктивні повноваження або не обмовляються такі самі повноваження, на практиці ресурси не передаються у ведення місцевих громад;

навпаки, на місцевий рівень передаються повноваження, які місцеве співтовариство здійснити об'єктивно не може через відсутність фінансових, інформаційних або інших засобів;

місцевим громадам передаються ширші повноваження, ніж це необхідно, при цьому держава втрачає контроль над стратегічно важливими ресурсами, місцеві громади, по суті, привласнюють державну монополію на такі ресурси;

не визначені і не узгоджені політичні та соціально-економічні інтереси, як місцевих

громад, так і держави, які є рушійним чинником процесу децентралізації.

Європейські дослідники виділяють три чинники, які особливо серйозно впливають на результат процесу децентралізації [9]:

інформаційний, технічний та фінансовий потенціал місцевого співтовариства (громади);

міра соціально-економічної рівності, рівень розвитку громадянського суспільства та інформаційної свободи;

усеосяжний інформаційний характер і підзвітність місцевої інституційної бази.

Цей процес має бути в необхідній мірі інформаційно відкритим і мати необхідне інформаційне забезпечення. Так, у відкритому доступі для органів центральної та місцевої влади повинні знаходитися реєстри (кадастри) земельних, водних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів. Наприклад, для деяких ресурсів у сучасних умовах в Україні вкрай складно вирішити питання децентралізації повноважень через відсутність необхідної інформації. Так, згідно з [6, с.28], передача частини владних повноважень відносно управління вітчизняним фондом надр зараз є передчасною, оскільки відсутня необхідна інформаційна складова, що забезпечує економічну безпеку країни та її регіонів. У таких умовах делегування прав місцевим органам самоврядування на надання спеціальних дозволів для видобутку корисних копалин не може бути ефективно забезпечено. Подібні явища характерні також для інших видів природних ресурсів - водних, земельних, лісових, біологічних, рекреаційних.

Завданням забезпечення безпеки будь-якої держави в процесі децентралізації в управлінні природними ресурсами є створення як можна повноціннішої системи управління природокористуванням із зворотним зв'язком, що забезпечує захист інтересів, як держави, так і регіонів при передачі управління природними ресурсами в місцеві громади. Нами пропонується забезпечити розмежування повноважень в межах концепту управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ). Це є форма управління природними ресурсами, яка контролюється і санкціонується самою місцевою громадою (наприклад, в Україні - територіальною громадою, яку представляє орган місцевого самоврядування). Така форма управління може торкатися різних прав власності на ресурси і комплекси ресурсів.

У системі забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами, у концепті її механізму можна визначити такі її стратегічні напрями як

інформаційний, еколого-економічний та такий, що носить оборонно-охоронний характер.

Щодо інформаційного аспекту, то цей процес повинен мати всебічну інформаційну підтримку таким чином, щоб уся необхідна інформація про природні ресурси, які передаються у використання місцевим співтовариствам, знаходилася у розпорядженні відповідних органів і громадян. Одночасно з цим необхідно забезпечити захист інформації про природні ресурси, яка часто носить закритий характер і не може бути винесена для відкритого доступу. Особливо важливим у процесі децентралізації в управлінні природними ресурсами є аспект інформаційної безпеки для питань, що стосуються системи прав власності на природні ресурси, в яких право власності надається громаді, а воно, у свою чергу, виділяє землю або інші ресурси членам громади.

Щодо еколого-економічного аспекту, необхідно забезпечити екологічну і природно-техногенну безпеку України в регіональному вимірі шляхом розвитку як традиційних механізмів державного екологічного моніторингу та менеджменту, так і механізмів публічно-приватного партнерства, "хорошого врядування" ("Good governance"), відповідального природокористування та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності тощо з відповідним розвитком муніципальної ланки управління природними активами, включаючи корпоративні відносини за кластерним типом організації господарської діяльності.

Оборонний аспект може забезпечуватися шляхом забезпечення дієвої участі оборонних структур, включаючи військові підрозділи територіальної оборони у забезпеченні по-перше – попередження впливів негативного характеру на природні об'єкти, включаючи терористичні та інші дії, що можуть нанести шкоду природним об'єктам (наприклад, охорона водних об'єктів лісових масивів, родовищ корисних копалин тощо, участь у ліквідації екологічних наслідків надзвичайних ситуацій), по-друге – посилення оборонних заходів щодо регіонів, які знаходяться в умовах потенційного загострення суспільно-політичної обстановки та військових загроз, які можуть нести небезпеку природним об'єктам.

Висновки

1. Відмінною рисою децентралізації в управлінні природними ресурсами місцевими співтовариствами є необхідність забезпечення всіх видів безпеки цього процесу, включаючи інформаційний, економічний, екологічний, оборонний та інші аспекти.

2. Першочерговим аспектом забезпечення процесу децентралізації в управлінні природними ресурсами є інформаційний, тому цей процес потребує інформаційного забезпечення і, відповідно, заходів із забезпечення інформаційної безпеки.

3. Держава повинна брати безпосередню участь в процесах децентралізації, направляючи свої зусилля на розуміння процесів, що відбуваються; створення робочих законів (а не законів декларативного або рекомендаційного характеру); управління процесами децентралізації, що припускають заходи координації, організації, розпорядництва, прогнозування, забезпечення і контролю, а також забезпечення регіональної інформаційної безпеки без участі іноземних "помічників-консультантів".

4. Місцевим громадам, так само як і державній владі, у процесі децентралізації необхідно чітко розуміти пов'язані з ним завдання, права, обов'язки та обмеження щодо природокористування, які мають бути визначені та чітко сформульовані з урахуванням чинників інформаційної, еколого-економічної та військової безпеки.

5. У системі забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами, у концепті її механізму можна визначити такі її стратегічні напрями як інформаційний, еколого-економічний та такий, що носить оборонно-охоронний характер і які вимагають розгортання системи відповідних заходів по визначених напрямках.

Подальші дослідження слід присвятити аналізу та змісту конкретних заходів забезпечення всіх видів безпеки цього процесу, включаючи інформаційний, економічний, екологічний, оборонний та інші аспекти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Стаття надійшла до редакції 05.11.2015

Рогов П. Д., к.т.н.¹;

Клиновий Д. В., к.т.н., доцент, с.н.с.²;

Петровская И. О., к.т.н., доцент, с.н.с.³

¹ - Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев;

² - Государственное учреждение "Институт экономики природопользования и устойчивого развития Национальной академии наук Украины", Киев;

³ - Киевский университет рыночных отношений, Киев

Обеспечение безопасности процесса децентрализации управления природными ресурсами – как фактор обеспечения национальной безопасности государства

Резюме. В статье рассмотрена проблема обеспечения безопасности процесса децентрализации управления природными ресурсами как организованной передачи части полномочий от сферы государственного управления водными, земельными, лесными и минерально-сырьевыми ресурсами территориальным общинам. Предложен концепт механизма обеспечения безопасности процесса децентрализации в системе управления местными ресурсами при участии местных общин.

Ключевые слова: безопасность; природные ресурсы; децентрализация; местные общины.

1. Губський Б.В. Економічна безпека: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення / Б. В. Губський. – К., 2001. – 122 с.
2. Косевцов В.О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз / В.О.Косевцов. – К., 2000. – 78 с.
3. Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. Изд. 2 / М.: Изд-во РАГС, 2005, - 344 с.
4. Сенчагова В. К., Экономическая безопасность/ В.К.Сенчагова. – Москва ЗАО «Финстатинформ», 2000 г., 670 с.
5. Екологічна і природно-техногенна безпека України в регіональному вимірі: [монографія] / М.А. Хвесик, А.В. Степаненко, Г.О. Обиход та ін. За науковою редакцією д.е.н., проф., академіка НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2014 р. – 340 с.
6. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. – 72 с.
7. Основы системы прав собственности на природные ресурсы: Памятка реформаторам в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Отдел по анализу и оценке экологической результативности. Директорат по охране окружающей среды: ОЭСР, 2011. – 54 с.
8. Ribot J.C. Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization, WRI Report World Resources Institute: Washington, DC, 2004. – 142 p.
9. Meinzen-Dick R., di Gregorio M., Dohrn S. Decentralization, Pro-poor Land Policies and Democratic Governance// CAPRI Working Paper: CGIAR and UNDP, № 80, June 2008. – 36 p.

P. Rogov, Ph.D¹;
D. Klynovyi, Ph.D²;
I. Petrovska, Ph.D³

¹ - Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernykhovskij, Kyiv;

² - Public Institution "Institute of environmental economics and sustainable development of National academy of sciences of Ukraine", Kyiv;

³ - Kyiv university of market relations, Kyiv

Providing of safety of the process of decentralization of natural resources management – as a factor of the providing of national safety of the state

Resume. The article is devoted to providing of safety of the process of decentralization of environmental management as the organized transmission of the part of plenary powers from the sphere of state administration of water, land, forest and raw mineral-material resources to territorial communities. There is offered conception of mechanism of the providing of safety of the process of decentralization in the system of local resources management with the participation of local communities.

Keywords: safety, natural resources; decentralization; local communities.