

ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 351.777:504.06

Dziundziuk V.B.,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Head of Political Science and Philosophy Chair,
Kharkiv Regional Institute for Public Administration of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Yefimov Yu.V.,

*Postgraduate student of Political Science and Philosophy Chair,
Kharkiv Regional Institute for Public Administration of
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

PRECONDITIONS FOR IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY AT LOCAL LEVEL

Дзюндзюк В.Б.,

*завідувач кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної Академії державного управління при Президентові України
<https://orcid.org/0000-0003-0622-2600>*

Єфімов Ю.В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної Академії державного управління при Президентові України
<https://orcid.org/0000-0003-2848-5583>*

ПЕРЕДУМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Успіх реалізації екологічної політики на місцевому рівні залежить багато у чому від налагодження взаємодії між місцевими акторами у даній сфері. А для того, щоб ця взаємодія буда дієвою та ефективною вона має ґрунтуватися на взаємній довірі та співпраці. Також успіх реалізації екологічної політики на місцевому рівні залежить від збалансованості у цій політиці економічних інтересів суспільства та захисту довкілля.

Довіра – це суспільний ресурс, який має фундаментальне значення для розвитку суспільства. Довіра, так би мовити, є мастильним засобом співпраці, і без неї колективні дії не мали б підстав для успішного існування. Не менш важливою є і співпраця, котра ґрунтується на довірі. Основні думки науковців про співтовариство зосереджені на припущенні, що без співпраці людина не може існувати, адже практично все, що ми споживаємо, будь то товари, послуги або інтелектуальний матеріал, є продуктом співпраці. Навіть більше, наше фізичне і психічне виживання, тобто наша стійкість, залежать від інших.

Тобто можна стверджувати, що саме довіра і співпраця та збалансованість економічних інтересів суспільства і захисту довкілля є підґрунтями і передумовами реалізації екологічної політики на місцевому рівні, тому розглянемо дані питання докладно, з урахуванням думок різних науковців з цього приводу, ґрунтуючись насамперед на загальній теорії систем і системному підході.

Виклад основного матеріалу. Співпраця досягається за допомогою розподілу праці, який по суті є функціональним розділенням. Розділення або функціональна диференціація в суспільстві мають значні еволюційні переваги. Кооперативи можуть адаптуватися до набагато складніших умов [12]. Диференціація в суспільстві є адаптацією до екологічних складнощів в тій же мірі, що і адаптацією до складних умов в суспільстві. Адаптація, у свою чергу, потрібна для забезпечення подальшого виживання кооперативного режиму [6]. Звичайно, кооперація також дозволяє людині впливати на довкілля в набагато ширшому просторово-часовому масштабі. Хоча в контексті регулювання екологічних наслідків це не обов'язково повинно розглядатися в якості позитивного елементу. Вона швидше дає уявлення про характеристики суспільства, які повинні враховуватися при вирішенні питань, пов'язаних зі ставленням суспільства до довкілля.

Соціально-культурна еволюція характеризується постійним поліпшенням співпраці між людьми і створює механізми, які об'єднують зацікавлених осіб в кооперативні режими в цілях зменшення конфліктів [12]. Дане твердження є вірним для будь-якої діяльності, у тому числі для реалізації екологічної політики. Цікавий коментар Вукетіца [15] свідчить, що біологічні обмеження, яким піддаються люди, можуть інформувати про можливості для людської соціальної організації. З урахуванням того, що мораль і цінності не є частиною біологічної еволюції, біологічні обмеження також є

стримуючими чинниками для цінностей, що визначають співпрацю: мораль спирається на еволюцію. І можна припустити, що еволюція породжує мораль, спрямовану на розширення співпраці.

Ніклас Луман вважає, що роль суспільства трансформує неймовірність виживання індивіда у більш високу вірогідність підтримки певного соціального порядку. Таким чином, вірогідність збереження режиму співпраці вища, ніж вірогідність виживання ізольованої людини [7]. Еволюція – це адаптація до складності, що змінюється, усередині системи (внутрішня) і довкілля (зовнішня). На думку Лумана, співпраця є відповіддю на складність життя, коли конкретні режими або механізми співпраці еволюціонують для управління складністю.

Однак, співпраця не розвивається легко. Найбільшою перешкодою для співпраці в суспільстві є власні інтереси. У той же час, основні механізми підтримки співпраці включають споріднений відбір і взаємний альтруїзм, які, проте, неефективні для співпраці в широкому просторово-часовому масштабі. Тому потрібний механізм, що дозволяє довіряти складним, невизначеним ситуаціям. Засоби масової комунікації є таким механізмом, який має еволюційний успіх, оскільки здатний забезпечити довіру у складному світі в широкому просторово-часовому масштабі. Засоби масової комунікації мають свою функцію в розвитку співпраці між людьми, які можуть не знати один одного. І все, що тут вимагається – це довіра до засобів масової інформації; віра в те, що вони виконують свою функцію по підтримці співпраці [8].

Отже, з урахуванням обмежень, пов'язаних зі змінами в суспільстві, будь-яка екологічна політика, будь-яка діяльність у сфері екологічного управління, повинна враховувати механізм, що підтримує співпрацю, тобто засоби масової комунікації. При цьому незалежно від того, чи йдеться про особисті стосунки або про співпрацю у рамках усього суспільства, довіра є її основною сполучною ланкою.

Довіру можна розуміти як механізм, який служить зниженню соціальної складності [8]. Складність – це певний стан систем, системи створюють складність в процесі еволюції. Довіра знаходиться у відносинах між людьми, вона не є станом ізольованих індивідумів. Таким чином, довіра повинна розглядатися як властивість колективних одиниць – систем, і довіру можна розглядати як необхідну умову правильного функціонування суспільства, оскільки альтернативою довіри в соціальних стосунках був би хаос. Тому коли довіра руйнується, існує серйозна загроза розпаду певної структури, системи, явища або процесу. У нашому випадку – це екологічна політика на місцевому рівні.

Отже, місцеві співтовариства мають бути зацікавленими в підтримці або зміцненні довіри між акторами місцевої екологічної політики і

функціонуванні засобів комунікації, сприяючих співпраці цих акторів. Хоча при цьому не можна відкидати й «зворотній бік медалі», тобто довіри, – контроль.

У загальному випадку контроль базується на декількох передумовах. Так, на думку деяких дослідників, контроль має потребу в кодифікації, що означає, що правила і очікування можуть бути об'єднані в загальний код [2]. Код, у свою чергу, є способом, яким системи контролюють екологічні стимули. Саме цей загальний кодекс, поширюваний через засоби масової комунікації, забезпечує необхідну згуртованість акторів для досягнення контролю. Загальні очікування, які ця комунікація породжує, формують в той же час джерело довіри.

Крім того, контроль вимагає можливості моніторингу. Моніторинг потрібний для визначення того, чи були порушені правила. Системи дотримуються певних правил і тим самим застосовують свою логіку розмежування, наприклад проводячи відмінність між спроможністю і неспроможністю або між владою і опозицією. Це відомо як зауваження першого порядку. Крім того, система здатна також спостерігати за тим, як функціонують інші системи і як вони проводять відмінності. Це називається спостереженням другого порядку. Спостереження першого і другого порядку здійснюються безперервно, оскільки спостереження і розмежування є необхідною умовою для продовження існування системи [4], або для реалізації екологічної політики у нашому випадку.

Більше того, ефективний контроль вимагає способу забезпечення дотримання правил і покарання девіантної поведінки, яка може створити реальну загрозу. Теорія соціальних систем визнає існування можливості санкціонувати поведінку в довірчих відносинах (див., наприклад, [8, с. 38-47]). Але для цього вже недостатньо контролю, тут необхідна наявність влади. Луман, наприклад, концептуалізував владу функціонально, у рамках політичної системи суспільства, як символічно узагальнений засіб комунікації. Подібно до того, як економіка циркулює гроші, що вселяють довіру, так і політична система циркулює владу, що вселяє довіру. Розуміння влади як медіума ґрунтоване на еволюційній орієнтації структури Лумана, тобто влада є одним з тих засобів, які виникли в результаті необхідності справлятися із зростаючою складністю суспільства [3].

Попередні розробки щодо довіри, контролю і влади підтверджуються Мішталем [9], який бачить природний зв'язок між довірою і демократією, оскільки переважний демократичний порядок ґрунтується на довірчих стосунках між громадянами. Саме свобода дозволяє набути довіри, необхідної для соціальної згуртованості, що є тим же самим, що і твердження Лумана про те, що свобода – це умова виникнення влади. Довіра знаходиться між владою і свободою, отже, довіра їх сполучає.

Існує ряд важливих переваг, які довіра має у демократичних суспільствах. Так, у нашому випадку, окрім того, що довіра є ключем до участі громадян у формуванні екологічної політики, вона є життєво важливою передумовою здатності реалізувати цю політику, насамперед, на місцевому рівні. Це стає очевидним, якщо зважати на твердження Мішталя в контексті функціонування політичної системи суспільства і її майбутньої орієнтації при плануванні, оскільки планування вимагає наявності довіри. Більше того, планування зазвичай передбачає зміни, реалізація яких, у свою чергу, вимагає наявності довіри для підтримки соціальної згуртованості.

На даний час у науковому дискурсі існує два основних підходи стосовно співвідношення довіри та контролю. Перший підхід – це заміщення, з точки зору якого більший контроль призводить до меншої довіри, і навпаки, чим більше довіри існує у відносинах, тим менше вимагається контролю, що дозволяє заощаджувати витрати на механізми контролю і моніторингу. Цей підхід добре узгоджується з традиційними поглядами, відповідно до яких довіра та контроль фактично розглядаються як еквівалентні механізми для вирішення проблем, пов'язаних з невизначеністю.

Другий підхід – це доповнення, з точки зору якого довіра і контроль насправді можуть бути взаємно укріплені. Наприклад, чіткі правила як механізми контролю можуть підвищити довіру, якщо вони забезпечують основу для взаємовигідних цілей і заходів.

Однак, на наш погляд, для розуміння відносин, ґрунтованих на довірі, більш відповідною видається комбінація обох варіантів. Зокрема, значення негативних санкцій в теорії соціальних систем стає зрозумілим, коли ми з'ясуємо, яка, передусім, загальна мета суспільства у контексті співпраці. Відповідь: підвищити вірогідність виживання. Отже, органи влади, що є керуючою силою у суспільстві, повинні мотивувати згуртованість. А негативна санкція виникає, коли існує альтернатива соціальної згуртованості – дезінтеграція і, відповідно, зниження вірогідності виживання. Тому на цю загрозу явно слід відповідати негативною санкцією.

Таким чином, взаємозв'язок між довірою та контролем включає, з одного боку, ланцюг заміщення: наявність довіри призводить до взаємодії, де відсутній абсолютний контроль публічного сектора над інвестиціями. Тобто потрібен менший контроль з точки зору публічного сектора для підтримки згуртованості, яка дає владу. Однак з часом контроль можна підтримувати лише завдяки довірі, що веде до інвестицій, і підтримка контролю через довіру більше схожа на взаємне доповнення, за якого контроль і довіра взаємно підсилюють один одного. Чим більше довіри існує нині, тим вище вірогідність того, що політичний контроль матиме місце в майбутньому.

Для реалізації екологічної політики на місцевому рівні, на наш погляд, слід розглядати

взаємодію між трьома секторами суспільства (публічним сектором, приватним сектором і громадянським суспільством) у контексті довіри та співпраці між ними. Таку взаємодію можна назвати «довірчою», а основними ресурсами є кошти на реалізацію політики та інвестиції.

При цьому передбачається, по-перше, що всі три сектори – це автономно діючі соціальні системи; по-друге, що інвестиції – це не завжди гроші, це можуть бути й інші ресурси, у тому числі, нематеріальні (знання, витрачений час, волонтерська діяльність тощо), особливо для громадянського суспільства. І у такому сенсі здійснення інвестицій є попередньою умовою для виробництва згуртованості. Чим привабливіше використати ресурси для реалізації екологічної політики, тим більше людей довірятимуть цей політиці і, отже, сприятимуть її реалізації. І цю «привабливість» мають забезпечити органи публічної влади, вона має бути начебто «вбудованою» у саму екологічну політику.

Інвестиції, які здебільшого знаходяться поза контролем органів публічної влади, є елементом свободи, яка потрібна автономно функціонуючим системам. Рішення про те, здійснюються інвестиції або ні, не залежить напряму від змісту екологічної політики, а залежить скоріше від наявності чи відсутності довіри між представниками зазначених секторів, що задіяні або можуть бути задіяними в реалізації екологічної політики. Додатковим стимулом для здійснення інвестицій з боку приватного сектору, є ситуація, коли органи влади беруть на себе ризик інвестицій, наприклад, шляхом компенсації можливих збитків за рахунок податків або їх відшкодування з бюджету.

Довіра є найвищою, коли вона циркулює без жодних втручань, наприклад, політичних маніпуляцій. Такі маніпуляції підривають довіру і набагато гірше сприяють підтримці згуртованості в довгостроковій перспективі, спричиняючи негативні наслідки, які перевищують будь-які короткотермінові переваги, що отримуються від втручання.

Яка ж основна ідея має бути покладеною в основу екологічної політики на місцевому рівні? Відповідь на це питання можна отримати, якщо відштовхуватись від визначення екологічного управління, наданого Пааволою: «Екологічне управління – це створення, підтримка і зміна інститутів для врегулювання конфліктів, пов'язаних з екологічними ресурсами» [11, с. 94]. Відповідно, екологічне управління, так само, як й екологічна політика, стосується конфлікту інтересів щодо будь-якого типу екологічних ресурсів (як відновлюваних, так і невідновлюваних) або різних екологічних питань.

З урахуванням такого погляду можна стверджувати, що екологічна політика на місцевому рівні має бути зосереджена на питаннях екологічної справедливості (котра є різновидом соціальної справедливості), а не на питаннях, що стосуються ефективності експлуатації природних

ресурсів, і саме це має бути покладеним в її основу. Саме екологічна справедливість дозволяє збалансувати економічні інтереси суспільства і захист довкілля, що є, як зазначалось, однією з передумов успішної реалізації екологічної політики на місцевому рівні. Причому екологічна справедливість в контексті управління довкіллям може застосовуватися як до розподільної, так і до процесуальної справедливості [11]. Остання може стосуватися, наприклад, питань участі, що пов'язані з розподілом повноважень в органах публічної влади з метою легітимного прийняття рішень, тоді як перша, як правило, концентрується на розподілі ресурсів (енергії), а також на розподілі забруднення (відходів) [5].

Цей особливий акцент в екологічній політиці на справедливості, заснований на рівності та демократії, ґрунтується на припущенні, що економічні та екологічні цілі можуть бути фактично досягнуті комплексним чином [1]. Це припущення суперечить переконанню, що економічні та екологічні цілі суперечать один одному, а також передбачає, що досягнення екологічних цілей насправді має економічну вигоду, наприклад, з точки зору економії енергії та скорочення відходів. І навпаки існує міцний зв'язок між деградацією навколишнього середовища та економічними недорозвиненнями [1].

Тобто однією з основних цілей екологічної справедливості є розробка екологічної політики, яка також є соціально справедливою. Або іншими словами, реалізація екологічної політики не має призводити до жодних негативних наслідків для будь-яких соціальних груп, що є зацікавленими сторонами у цій політиці, а також екологічна стійкість не має загрожувати соціальній стійкості. Подібну мету можна розглядати як певний компроміс, адже вона містить потенційний конфлікт, оскільки припускає, що екологічна політика може бути і не соціальною.

Таке розуміння є відмінним від широко розповсюдженої точки зору, яку обстоює відомий дослідник Хорнборг [5] і яка поєднує екологічну економіку і традицію світ-системної теорії, заснованої Валлерштайном [13]. Хорнборг пропонує концепцію екологічної справедливості, виходячи з припущення про те, що екологічні проблеми розподіляються в суспільстві таким чином, що спостерігається нерівність у взаємовідносинах у сфері обміну, включаючи нерівність в розподілі екологічних ресурсів і нерівність в розподілі несприятливих наслідків промислового виробництва. Розуміння цієї проблеми нерівності Хорнборгом базується на концепції ексергії, яка стосується якості, а не кількості енергії, та на концепції негативної ентропії і дисипативних структур. Але у будь-якому разі не викликає сумніву той факт, що потрібні колективні зусилля для досягнення рівності і справедливості під час реалізації екологічної політики, що ґрунтуються на взаємній довірі.

Через можливий конфлікт інтересів досягти такої довіри та підтримувати її тривалий час досить непросто. Тим більше, що останнім часом багато авторів відмічають декілька тенденцій, які ще більше ускладнюють підтримку довіри. До таких тенденцій відносяться прискорення ринкових процесів і глобалізація поряд із зниженням здатності контролювати зміни, що відбуваються у зв'язку з цими тенденціями. Наприклад, ринки, які працюють з великою швидкістю, не дозволяють легко передбачити результат. Іншими словами, за високих складних умов інвестиції та всі їх наслідки не можуть бути визначені наперед. Це тягне за собою більш високий ризик і менш формальні можливості контролю, що, з одного боку, вимагає більш високої міри децентралізації, а, з іншого боку, ще більше підвищує значення довіри у сприянні співпраці в реалізації екологічної політики. Це зрозуміло, адже послаблення контролю має компенсуватися задіянням інших механізмів, зокрема, довіри, однак при цьому, як зазначалось, її підтримка ще більш ускладнюється, і ось чому.

Міштал [9] визначає глобалізацію соціальних систем як таку, що супроводжується тенденціями триваючої бюрократизації, розширенням формалізму та легалізму, що призводить до ускладнення повсякденного життя. Інший науковець, Гершон [4], описує світ, що глобалізується, як той, що супроводжується зростаючим безладом. Подібне ускладнення життя призводить до зростання індивідуальної автономії [9], а також до того, що світ стає менш передбачуваним. У свою чергу, менш передбачуваний світ зменшує реальну владу органів публічної влади, через що вони мають труднощі у підтримці довіри до них та до політики, яку вони реалізують.

Ці начебто теоретичні міркування мають цілком практичні наслідки, у тому числі для реалізації екологічної політики на місцевому рівні. Наприклад, для екологічно раціонального використання природних ресурсів, що є нинішньою глобальною тенденцією, слід здійснювати екологічну політику, яка передбачає виділення значних грошових коштів в цілях скорочення масштабів експлуатації ресурсів. Проте ця політика може підірвати довіру у відносинах з приватним сектором, оскільки негативно впливатиме на його прибутки [14]. Подібні труднощі, з якими стикаються органи публічної влади при здійсненні владних повноважень в цілях реалізації політики у різних сферах, вже призвели до появи нових форм управління, у рамках яких наголошується на необхідності перегляду функцій і повноважень органів публічної влади на користь інших акторів з приватного та третього секторів. Саме це, на наш погляд, може стати запобіжником зниження довіри у відносинах між різними акторами в процесі реалізації екологічної політики на місцевому рівні відповідно до моделі, запропонованої у першому розділі.

До двох розглянутих вище передумов успішної реалізації екологічної політики на місцевому рівні, на наш погляд, слід додати ще одну – спрямованість екологічної політики на екологічну модернізацію. Екологічна модернізація як екологічна стратегія виникла в умовах зростаючої складності світу, що вимагає підвищення конкурентоспроможності, впровадження інновацій та децентралізації ухвалення рішень у всіх сферах суспільного життя. При цьому у зв'язку із зростаючою складністю екологічна модернізація значною мірою спирається на ринок як регулюючий чинник, де невизначеність є рушійною силою прогресу [10].

Тобто ідея, що лежить в основі екологічної модернізації, полягає в прискоренні технологічного прогресу, але в той же час ґрунтується на припущенні, що екологічні проблеми можуть бути вирішені тільки за допомогою ринкових рішень, які спрямовані на підвищення продуктивності використання ресурсів. Мета, по суті, полягає в створенні так званих безпрограшних ситуацій, в яких технологічний прогрес приносить користь економіці, суспільству і довкіллю.

Висновки. Таким чином, всі три розглянуті передумови (довіра і співпраця у реалізації екологічної політики; збалансованість економічних інтересів суспільства і захисту довкілля; спрямованість екологічної політики на екологічну модернізацію) дають можливість ефективно реалізовувати екологічну політику на місцевому рівні в умовах зростання складності та невизначеності, а також забезпечувати екологічну справедливість, що має бути однією з основних цілей цієї політики.

При цьому екологічна модернізація за своєю сутністю має значний потенціал для підтримки довіри і співпраці у реалізації екологічної політики в умовах прискореної еволюції складності. Більше того, успіх екологічної модернізації, що спостерігається на практиці, можна пояснити її орієнтацією на колективістську стратегію. Йдеться про зусилля, спрямовані на усунення або зведення до мінімуму можливих конфліктів, які можуть виникнути в результаті вирішення екологічних проблем, і, отже, забезпечують надійну основу для соціальної справедливості та збереження статус-кво між експлуатованим навколишнім

середовищем і експлуатуючим людським суспільством.

Список літератури

1. Becket M. Foreword. In: Foley J. (ed.) Sustainability and social justice. Institute for Public Policy Research, London; 2004. Pp. 1-12
2. Bijlsma-Frankema K., Costa A.C. Understanding the trust-control Nexus. International Sociology. 2005; 20(3): 259-282.
3. Borch C. Systemic power: Luhmann, Foucault, and analytics of power. Actual Sociology. 2005; 48(2):155-167.
4. Gershon I. Seeing like a system. Anthropological Theory. 2005; 5(2): 99-116.
5. Hornborg A. Towards an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics. Ecological Economics. 1998; 25(1): 127-136.
6. Luhmann N. Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main; 1984.
7. Luhmann N. Die Gesellschaft der Gesellschaft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main; 1997.
8. Luhmann N. Vertrauen (4th edn.). Lucius & Lucius, Stuttgart; 2000.
9. Misztal B.A. Trust and cooperation: the democratic public sphere. Journal of Sociology. 2001; 37(4): 371-386.
10. Murphy J. Ecological modernization. Geoforum. 2000; 31(1): 1-8.
11. Paavola J. Institutions and environmental governance: a reconceptualization. Ecological Economics. 2007; 63(1): 93-103.
12. Stewart J. Evolution's arrow: the direction of evolution and the future of humanity. The Chapman Press, Canberra; 2000.
13. Wallerstein I. The modern world system I-III. Academic, New York; 1974.
14. Walter S. Understanding the time dimension in resource management. Kybernetes. 2008; 37(7): 956-977.
15. Wuketits F.M. Moral systems as evolutionary systems: taking evolutionary ethics seriously. Journal of Social and Evolutionary Systems. 1993; 16(3): 251-271