



НАУКА І ВИРОБНИЦТВО

УДК 001.891.3: 338.24: [631+504.6]

О.В. Ковальова,

аспірант,

ННЦ «Інститут аграрної економіки»

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГО-СПРЯМОВАНОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Стурбованість громадськості розвинених індустріалізованих країн проблемами довкілля в 60–70-ті роки минулого століття вилилась у безпрецедентно широкомасштабний глобальний рух на захист навколишнього природного середовища. Нині цей рух репрезентовано численними урядовими, громадськими, науковими, просвітницькими та іншими організаціями локального, національного й міжнародного рівнів. Це, передусім, структури, що діють у складі ООН: Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП); Комісія із сталого розвитку, Комітет з нових та відновлювальних джерел енергії та Комітет по природних ресурсах (діють у складі Економічної і Соціальної Ради ООН), Конференції ООН із торгівлі та розвитку (ЮНКТАД); Глобальний екологічний фонд, Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (ФАО) тощо.

Важливу роль відіграють Агентства із захисту навколишнього середовища США (Environmental Protection Agency) та Європи (European Environment Agency), екологічні ініціативи Світового банку, Міжнародна Коаліція сталого виробництва і споживання (International Coalition for Sustainable production and Consumption), Світова Рада бізнесу з питань сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development), Міжнародний Союз сільськогосподарських бюро (Commonwealth Agricultural Bureau International) тощо.

Домінуючою теорією розвитку глобального суспільства є нині теорія сталого розвитку (Sustainable Development), що передбачає гармонізацію економічної, соціальної та екологічної складових життєдіяльності людства і такий розвиток суспільства, що забезпечуючи матеріальні й духовні потреби ни-

нішнього покоління, не позбавляє можливості прийдешні покоління задовольняти власні матеріальні та духовні потреби.

З виходом у 1962 р. в США книги Рейчел Карсон «Безмовна весна» [1], в якій описувалися катастрофічні наслідки застосування гербіцидів, сільськогосподарське виробництво посіло провідні позиції в зоні уваги захисників довкілля. Згодом, у межах теорії сталого розвитку, екологічні аспекти сільськогосподарської діяльності інтегрувалися з економічними та соціальними.

Україна приєдналася до світової спільноти і в національному нормативно-правовому полі передбачила основні положення сталого розвитку. Питання сільськогосподарського виробництва у ньому також законодавчо відображені, зокрема в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки [2], у Комплексній програмі реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі на 2003-2015 роки [3], Концепції збалансованого (сталого) розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року [4].

Проте реальний стан екологічної компоненти сільськогосподарського виробництва вимагає негайних практичних дій із впровадження положень, зафіксованих у нормативно-правовому полі. Так, за даними Уповноваженого з прав людини, відносно чисті землі становлять 7 % території України (заповідники і національні парки), умовно чисті — 8, мало забруднені — 15, забруднені — 40, дуже забруднені — 30 і зона екологічної катастрофи — приблизно 1 % [5]. При тому, що землі сільськогосподарського призначення займають 71 % всієї території країни [6]. Це підтверджує гостру необхідність врегулювання сільськогосподарської діяльності в Україні за принципами сталого розвитку.

Основою системи регулювання є методи, що відповідають обраному принципів побудови системи управління — централізації або децентралізації. Необхідність переорієнтування галузевої аграрної політики на комплексну, що крім виробничих та економічних аспектів враховує також соціальні й екологічні, вимагає конвергенції управлінських функцій щодо означених проблем в єдиній керуючій структурі та розробки єдиного підходу до прийняття управлінських рішень в умовах багатовекторності в розвитку аграрної сфери. Питання доцільності поєднання принципів централізації і децентралізації в управлінні національною економікою сільськогосподарства й аграрним природокористуванням широко висвітлюються в працях П.Т. Саблука, І.І. Лукінова, В.В. Юрчишина [7, с. 39-45], М.Ф. Кропивка [8], Д.Ф. Крисанова [9, с.69], О.М. Царенка

[10, с.133-167], О.М. Могильного [11] О.Г. Мордвінова [12] та ін.

Проте проблеми розробки єдиного теоретико-методологічного підходу до формування системи регулювання розвитку сільськогосподарського виробництва в сукупності його екологічної, виробничої, соціальної та економічної компонент, не знайшли достатнього висвітлення у вітчизняних наукових дослідженнях, що й обумовило напрям та мету статті.

Актуалізація екологічних питань сільськогосподарської діяльності вимагає нових підходів до дефініції тієї характеристики процесу аграрного виробництва, що визначає його вплив на навколишнє природне середовище.

У сучасній вітчизняній науці для цього застосовуються поняття «екологічна безпека сільськогосподарського виробництва» [13, с.88], «екологічнобезпечне сільськогосподарське виробництво» [9, с.36], які є достатньо звуженими й охоплюють лише зовнішні екологічні ефекти діяльності суб'єктів галузі, відокремлюючи їх від економічних і соціальних.

Розширюють попередні визначення такі категорії як «еколого-орієнтоване сільське господарство», «екологічно-орієнтовані технології сільськогосподарського виробництва» [14, с.88], що вказують на філософію здійснення сільськогосподарської діяльності стосовно навколишнього природного середовища. Однак сутність характеристики «орієнтований» має невизначений і необов'язковий характер.

Недоліки наведених визначень можливо усунути за умови введення терміна «еколого-спрямоване сільськогосподарське виробництво», що містить чітке формулювання напрямку розвитку галузі та характеризує його взаємовідносини з довкіллям. Першоосновою діяльності в сільському господарстві є забезпечення попиту ринку на продовольство і сировину. Однак у процесі руху відповідно до цього вектора виникають побічні ефекти — виснаження, деградація, забруднення природних ресурсів та, можливо, одержання низькоякісної сільськогосподарської продукції, що в сукупності знижує якість життя населення території розташування суб'єкта сільськогосподарської діяльності та споживачів продуктів харчування. Саме тому постає поняття екологічної спрямованості, що означає рух по вектору забезпечення продовольчої безпеки з такими екологічними обмеженнями, які сприяють розвиткові галузі та сільських територій за принципами сталого розвитку, й поєднує в собі економічну, виробничу, соціальну та екологічну складові.

Отже, еколого-спрямоване сільськогосподарське виробництво — господарська діяльність, кінцева мета якої — одержання прибутку — досягається через задоволення попиту в екологічно чистій та безпечній продукції на ринку продовольства і сировини за одночасного зменшення тиску на довкілля

сільської території та сприяння її сталому розвитку. Концепція еколого-спрямованого сільськогосподарського виробництва відповідає принципам 2–8 Стокгольмської Декларації із довкілля людини [15]; принципам 3–4 і 8 Ріо-де-Жанейрської декларації із навколишнього середовища і розвитку [16] та рішенням, закріпленим в Йоганнесбурзькій декларації із сталого розвитку [3]).

Система регулювання сільськогосподарського виробництва має містити кілька необхідних елементів. Першим і основним є режим управління, який визначається певним переліком методів, що застосовуються до об'єкта управління. Нагадаємо, що «жорсткому» управлінню відповідають переважно адміністративні й частина економічних методів. До адміністративних належать встановлення норм, нормативів і стандартів, розробка інструкцій, ліцензування й видача дозволів, лімітування і квотування тощо. Серед економічних до режиму «жорсткого» управління належать контрольні економічні методи та методи негативного економічного стимулювання: платежі за користування, забруднення й погіршення природних ресурсів, санкції за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та сільського господарства, податки, визначення вартості екологічних збитків тощо.

«М'який» режим управління ґрунтується переважно на ринкових і частині економічних методів (позитивного стимулювання й відновлювальних). Різноманітні доплати, дотації та субсидії на виробництво екологічно чистої й безпечної продукції, стимулювання впровадження інноваційних технологій з урахуванням екологічних обмежень, податкові та кредитні пільги тощо належать до економічних методів «м'якого» режиму управління. До ринкових «м'яких» методів відносять формування ринків екологічних послуг і товарів, природних ресурсів, торгівлю квотами на забруднення тощо.

Зауважимо, що в статті не розглядаються у складі режимів управління методи, застосовувані незалежно від обраного режиму – інформаційні, соціально-психологічні, наукові тощо. Наочно умовне співвідношення застосовуваних методів управління в межах певного режиму представлено на рис. 1.

Як відомо, методи управління застосовуються певними суб'єктами. Для абстрагування від реально існуючих численних органів управління еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом другою компонентою нашого теоретико-методологічного підходу розглядатимемо суспільні рівні прийняття управлінського рішення. У таблиці співвіднесено суб'єкти управління із суспільним рівнем прийняття управлінського рішення.

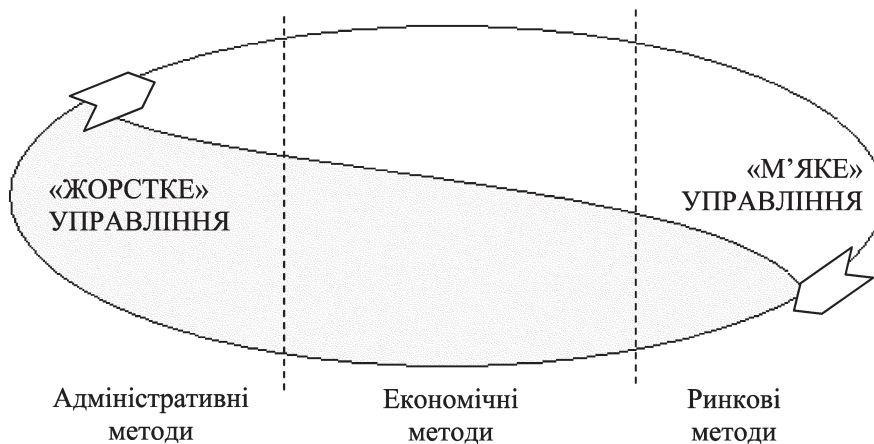


Рис. 1. Характеристика режимів управління еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом

Таблиця

Взаємозв'язок суб'єктів управління та застосовуваних ними режимів управління еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом

Суб'єкти управління	Суспільний рівень прийняття управлінського рішення	Режим управління
Державні структури (централізоване управління)	Державний	«Жорсткий»
Органи місцевого самоврядування (децентралізоване управління)	Територіальний	«М'який»
Громадські організації (децентралізоване управління)	Громадський	«М'який»
Органи господарського управління (децентралізоване управління)	Господарський	«Жорсткий» щодо внутрішньоорганізаційних сторін діяльності. «М'який» на макро- та мезорівнях

До системи управління еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом входять державні структури, органи місцевого самоврядування, громадські професійні організації та товариства споживачів органічної продукції, а також органи господарського управління. Однак наявність великої кількості зацікавлених сторін загрожує незгодженістю дій, конфліктами між ними і навіть конфронтацією, знижує ефективність через нескоординоване у часі та просторі спрямування зусиль, що вимагає упорядкування певним чином розподілу повноважень між суспільними рівнями управління.

Третьою компонентою нашого підходу має стати фінансування, а саме розподіл витрат на реалізацію прийнятих рішень між суспільними рівнями прийняття управлінських рішень.

Оскільки еколого-спрямоване сільськогосподарське виробництво тісно пов'язане з економічною, продовольчою та екологічною безпекою, то критерієм визначення рівня прийняття управлінського рішення щодо розвитку цього сектору економіки має бути рівень безпеки за рахунок реалізації цього рішення. Ідея тотожності рівня безпеки та суспільного рівня прийняття управлінського рішення у сфері контрольно-інспекційної діяльності в аграрному секторі розроблена академіком М.Ф. Кропивком у Концепції реформування управління аграрним сектором [17, с.33–35], яку, на наш погляд, слід допо-

внити компонентами рівня фінансування й режиму управління.

На рис. 2 відображено теоретико-методологічний підхід до визначення суспільного рівня прийняття управлінських рішень, а отже — й до розподілу повноважень між ними та набору методів управління, що теоретично доцільно застосовувати в процесі реалізації цих рішень. Сутність даного підходу полягає в теоретичному зіставленні за критерієм тотожності: суспільного рівня прийняття управлінського рішення щодо розвитку еколого-спрямованого сільськогосподарського виробництва рівню безпеки (економічної, продовольчої або екологічної за специфікою вирішуваного питання та найвищим з рівнів безпеки), який забезпечується в результаті реалізації цих рішень, часткам фінансування реалізації таких рішень відповідно до суспільних рівнів прийняття рішень, а також умовному співвідношенню обсягів методів, що застосовуються в межах «жорсткого» або «м'якого» режимів управління.

Розташування вісей на рис. 2 відображує теоретичні аспекти пропонованого підходу:

1) суспільний рівень прийняття управлінського рішення підвищується (від господарського до державного) при зростанні рівня безпеки (пряма залежність);

2) при зростанні рівня безпеки обсяги фінансування із децентралізованих джерел зменшуються (зворотна залежність), а з централізованих — зростають;

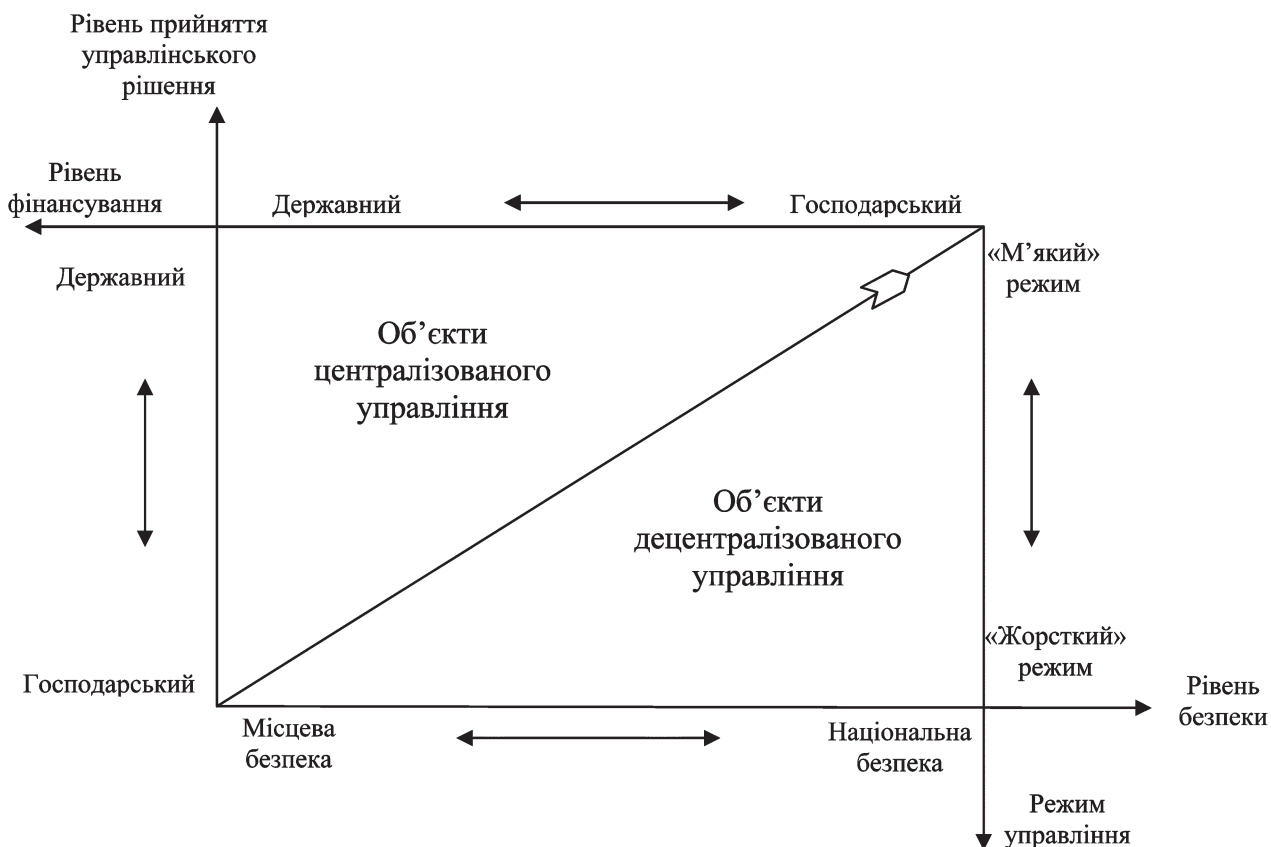


Рис. 2. Теоретико-методологічний підхід до формування системи регулювання еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом

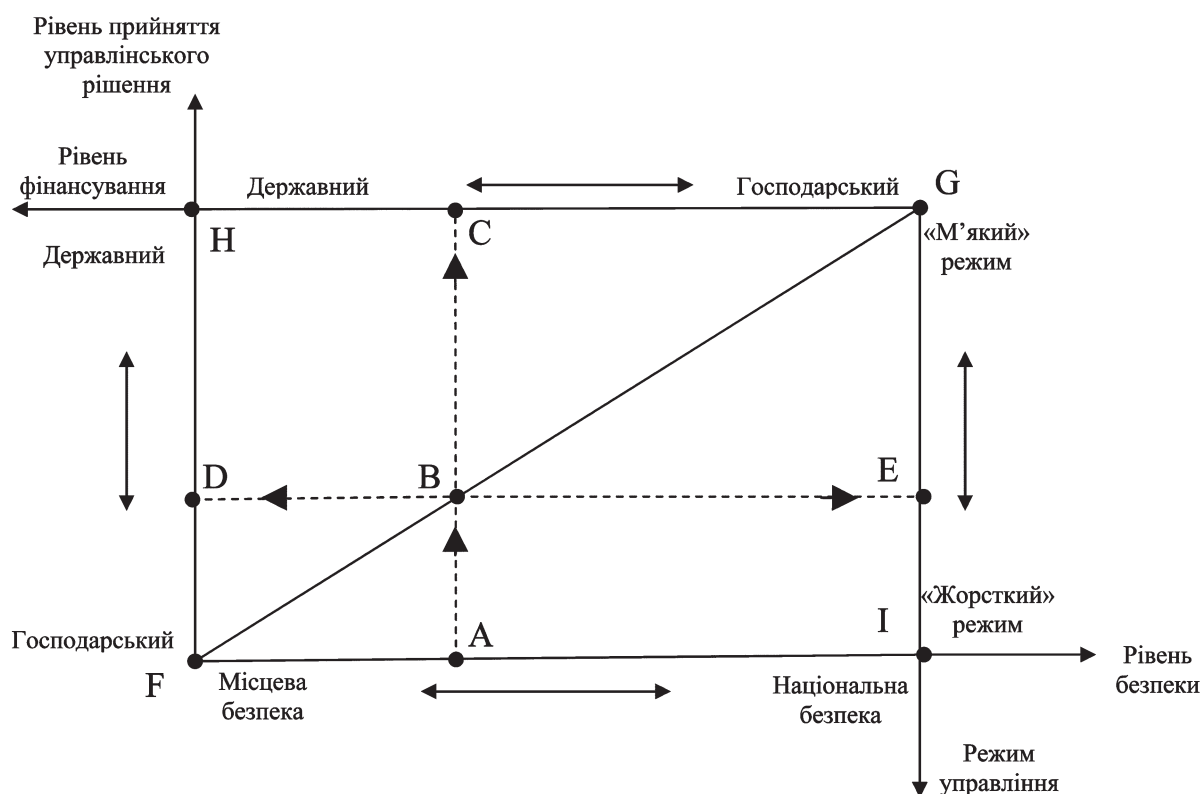


Рис.3. Визначення режиму управління відповідно до формування системи регулювання еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом

3) при підвищенні рівня безпеки зменшуються обсяги застосування методів «м'якого» режиму управління (зворотна залежність) і відповідно зростає частка методів «жорсткого» режиму;

4) чим вище рівень прийняття рішення, тим менші умовні обсяги застосування методів «м'якого» режиму (зворотна залежність): господарському рівню управління відповідає переважне застосування методів «м'якого» управління, тоді як державному — «жорсткого»;

5) при зростанні частки методів «жорсткого» управління зростають обсяги централізованого (державного) фінансування (пряма залежність): застосуванню методів «м'якого» управління відповідає децентралізоване фінансування, тоді як методи «жорсткого» режиму фінансуються централізовано.

Можливість наочного теоретичного узгодження чотирьох компонент пропонуваного теоретико-методологічного підходу відображено на рис. 3.

На вісі елемента безпеки FI відмічається необхідна точка, яка відповідає рівню безпеки (точка A). Визначення рівня безпеки в цій моделі є деякою мірою суб'єктивним фактором. Від точки A до лінії тотожності FG проводять перпендикуляр і відкладають точку B, від якої до вісей рівня фінансування, суспільного рівня прийняття управлінського рішення та режиму управління проводять перпендикуляри. Точки їх перетину з вісями й визначають шукані параметри. Так, за рівня безпеки FA, наближеного

до місцевого, рівень прийняття управлінського рішення відповідає позиції FD (місцевому). Відповідно фінансування реалізації управлінських рішень щодо рівня безпеки FA в обсягах CG здійснюється за рахунок децентралізованих джерел, а сума, що залишилася, фінансується в обсягах HC з централізованого (Державного) бюджету. Проекція IE відрізка AB на вісь режиму управління IG визначає умовні обсяги методів «жорсткого» режиму управління, що мають застосовуватися в процесі реалізації рішень щодо рівня безпеки FA. Відповідно в обсягах EG мають застосовуватись методи «м'якого» управління.

Зауважимо, що вихідною позицією висвітленого теоретико-методологічного підходу може бути тільки рівень безпеки. Не можна, наприклад, визначати виходячи з точки на вісі рівня фінансування рівень безпеки, що відповідає певному управлінському рішенню.

Система регулювання еколого-спрямованим сільськогосподарським виробництвом характеризуватися змінною залежно від рівня безпеки вирішуваної проблеми сукупністю методів управління, належних до «м'якого» та «жорсткого» режимів.

Висновки. Пропонований підхід дає змогу на єдиній теоретичній основі сформулювати систему регулювання розвитку еколого-спрямованого сільськогосподарського виробництва, поєднавши його виробничу, економічну, соціальну й економічну компоненти. Методологічно цей підхід може стати осно-

вою для побудови системи управління аграрним сектором в частині формулювання функціональних напрямів і створення ефективного комплексу методів управління. Застосування запропонованого теоретико-методологічного підходу дасть змогу адаптувати існуючу систему управління аграрним сектором до нових світових вимог у сфері сільськогосподарської діяльності.

Список літератури

1. Carson Rachel. Silent Spring. — New York: Fawcett Crest, 1964. — 304 p.
2. Основні напрями державної політики України в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98 ВР // <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 // <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Концепція збалансованого (сталого) розвитку агроєко-систем в Україні на період до 2025 року: Наказ Міністерства аграрної політики України від 20.08.2003 № 280 // <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Право на безпечне довкілля для життя і здоров'я людини // Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» за період з 14 квітня 1998 р. по 31 грудня 1999 р. // http://www.ombudsman.kiev.ua/d_06_5.htm
6. Всього сільськогосподарських земель, які входять до адміністративно-територіальних одиниць, станом 01.01.2007 року (за даними Державного земельного кадастру України) // <http://www.minagro.gov.ua/page/?4546> — Заголовок з титул. екрану
7. Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення / П.Т. Саблук, І.І. Лукінов, В.В. Юрчишин та ін. — К.: Інститут аграрної економіки УААН, 1996. — 664 с.
8. Кропивко М.Ф. Організація державного і самоврядного управління розвитком сільських територій // Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій: Матер. Сьомих річних зборів Всеукраїнського конгр. вчен. економістів-аграрників. Редкол.: П.Т. Саблук та ін. — К.: ННЦ «ІАЕ», 2005. — с.120-123.
9. Крисанов Д.Ф. Аграрна сфера: пріоритети та механізми реалізації. — К.: Ін-т економіки НАН України, 1998. — 235 с.
10. Царенко О. М., Щербань В. П., Тархов П. В. Економіка та менеджмент екологізації АПК. — Суми: Ун. книга, 2002. — 256 с.
11. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. — Ужгород: ІВА, 2005. — 400 с.
12. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 344.
13. Економічний довідник аграрника / В.І. Дробот, Г.І. Зуб, М.П. Кононенко та ін. / За ред. Ю.Я. Лузана, П.Т. Саблука. — К.: «Преса України», 2003. — 800 с.
14. Збереження біорізномаття у зв'язку із сільськогосподарською діяльністю. Метод. рек. щодо збереження біорізномаття та охорони земель, пов'язаних із сільськогосп. діяльн. / Соломаха В.А., Малієнко А.М., Мовчан Я.І. та ін. — К.: Центр навч. літ-ри, 2005. — 123 с.
15. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment/ (Stockholm, 16 June 1972) — UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (UN Pub. E. 73, П.А.14) (1973). // <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>
16. Rio Declaration on Environment and Development // Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). Annex I — A/CONF.151/26 (Vol. I) // <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
17. Концепція реформування управління аграрним сектором (видання третє, доповнене) / П.Т. Саблук, В.П. Ситник, М.Ф. Кропивко та ін. — К.: ННЦ ІАЕ, 2005. — 64 с.