

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ АГРОСФЕРОЮ В СВІТЛІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Богінська Л.О.

В статті аналізується стан сучасної аграрної сфери в Україні та приводяться роздуми-рекомендації з удосконалення системи управління аграрною сферою в світлі концепції сталого розвитку (СР), забезпечення продовольчої, соціальної, економічної та екологічної безпеки українського суспільства. Підкреслюється значення загальнонаціональної стратегії СР для стабілізації та підвищення ефективності функціонування аграрної сфери. Приводяться міркування з приводу реформування відносин власності на землю, екологічної безпеки агровиробництва та збереження якості аграрних земельних ресурсів в світлі концепції СР.

Ключові слова: сталий розвиток, екологічна безпека, аграрна сфера, земельні ресурси.

ВСТУП

Основою національної безпеки України, відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки», є перехід українського суспільства на засади сталого розвитку (СР). Термін «сталий розвиток» уже увійшов у законодавчу базу держави [2]-[4]. В нашому розумінні перехід України до СР – це здійснення комплексу (системи) взаємоузгоджених управлінських, економічних, соціальних, екологічних заходів, спрямованих на зміну системи суспільних відносин на засадах довіри, партнерства, солідарності, консенсусу, етичних цінностей, якісного життєвого середовища.

Вирішення проблеми реформування системи управління аграрною сферою з метою забезпечення сталого, збалансованого розвитку сільських територій, припинення деградації, збереження і відновлення уже порушеної родючості ґрунтів є сьогодні одним із найактуальніших завдань для України. Але, нажаль, ця проблема недостатньо опрацьована як в теоретичному плані так і в практичному.

Науковою розробкою проблеми реформування АПК та управління агросферою, зокрема питаннями земельних відносин в Україні займалися такі вчені економісти-аграрники, як Д.С.Добряк, В.Я.Месель-Веселяк, П.Т.Саблук, В.М.Трегобчук, М.М.Федоров, М.А.Лендел та інші. Окремі плідні ідеї щодо переведення аграрного сектору на засади СР можна знайти в збірнику наукових праць вчених НАН України [4]. Перспективні ідеї для переходу до СР територіальної громади наявні в працях Б.М.Данилишина, Б.В.Буркинського та очолюваних ними колективів вчених. Концептуальні засади переходу України до СР, виходячи з базових умов теперішнього часу, розроблена групою вчених під керівництвом В.Я.Шевчука. Спрощений виклад цієї концепції, що називається «екологічне управління»,

приводиться в [5]. Разом з тим цілісної концепції реформування (модернізації) АПК та системи управління аграрною сферою в світлі концепції СР ще немає.

Метою роботи є викладення власних міркувань, які могли б лягти в основу розробки рекомендацій з удосконалення системи управління аграрною сферою в світлі концепції СР, визначення шляхів стабільного, збалансованого розвитку українського села. Слід підкреслити, що ми в даній роботі не пропонуємо вирішення цієї складної проблеми, а лише здійснюємо постановку завдань для її розв'язання.

Викладені в даній роботі власні міркування та висновки базуються на вивченні: світової концепції СР [1]; документів Міжнародної конференції з довкілля і розвитку (самміту «Планета Земля», Ріо-де-Жанейро, 1992); самміту Тисячоліття, 2000; Всесвітнього самміту зі СР (Йоганнесбург, 2002); сесії ФАО (Рим, 1996 [7]) та інших; національних концептуальних документів з проблем СР (Концепція СР населених пунктів [3], проектів Концепції переходу України до СР [8], урядових стратегічних документів [9]). Автор намагалася інтегрувати основні ідеї переходу України до стійкого розвитку, що розробляються під керівництвом потужних шкіл сумських вчених.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В концепції «Екологічного управління» [5] система управління розглядається як така, що включає управління економічною, соціальною та екологічною сферами суспільства, відповідно до «трьох китів» СР: гармонійно збалансованих економічного, соціального та екологічного розвитку. «Управління екологічною сферою» переважно зводиться до того, щоб не переходити «рубікон», що визначається екологічним імперативом, та відновити здатність екосистем до біотичної регуляції. При цьому необхідно здійснити перехід до оптимального ступеня «розораності» земель, відновити деградовані ґрунти, розширити мережу екологічно стійких

Богінська Людмила Олексіївна, ст. викладач кафедри фінансів Сумського національного аграрного університету, 0954237441, Luda341@rambler.ru

територій і т.п. Система екологічного управління складається з державного екологічного управління, корпоративного, громадського екологічного управління та інших підсистем. В перспективі необхідно переходити до басейнового територіального управління [6]. Слід відмітити, що поняття «екологічного управління» в концепції В.Шевчука відрізняється від понять: «екологічне управління» і «екологічний менеджмент» в інтерпретації інших вчених (наприклад, О.Лукашкіна, Т.Галушкіної).

Стан агросфери України (наше бачення). В процесі переходу до ринкової економіки, в Україні відбулися серйозні деформації в структурі системи управління, яка не встигала змінюватися (реформуватися) за змінами у формах господарювання, за змінами в самій суті аграрних відносин. Тому надзвичайно актуальним, життєво важливим питанням є підвищення ефективності управління аграрною сферою на всіх рівнях: загальнодержавному, регіональному, корпоративному аж до окремих суб'єктів господарювання та до рівня місцевої сільської громади. Це зумовлено тим, що в результаті некомпетентного проведення аграрної політики аграрна сфера опинилася в глибокій системній кризі. Порушення міжгосподарських та міжгалузевих зв'язків, що склалися при адміністративно-командній системі, диспаритет цін на сільськогосподарську та промислову продукцію, різкий спад інвестиційної активності, порушення грошового обігу, неефективна податкова та фінансово-кредитна політика держави по відношенню до сільського господарства, повна незахищеність сільського трудівника (в правовому, соціальному плані) визначили надзвичайно нестабільну ситуацію, що межує з занепадом, як в АПК в цілому так і на рівні адміністративних районів і сільських громад. Економічна криза, що затягнулася в часі, викликала погіршення фінансового стану суб'єктів господарювання та зростання їх збитковості. З появою нових організаційних форм господарювання, зміною власності суттєво має змінитися вся система управління, її структура, чого насправді не відбулося. Сільські територіальні громади не сформовані, не були підготовлені до таких змін (адже «реформи ідуть в темпі змін суспільної свідомості», О.Пасхавер) і не змогли протистояти деформаціям та порушенням, які здійснювалися на їх території, в інтересах певних зацікавлених кіл та новоз'явлених владно-бізнесових (іноді сумнівних в правовому відношенні) структур, що призвело до нещадної експлуатації сільського трудівника – виробника продукції. Зовсім задушена мотивація сільського трудівника до свого споконвічного і бажаного призначення – вільної праці на своїй землі, а через це і втрачена конкурентна перевага України перед великою кількістю країн, що пов'язана з наявністю високоякісних ґрунтів та високоякісної і порівняно дешевої робочої сили, що і призвело до серйозних загроз продовольчій безпеці суспільства і національній безпеці держави. Наша гривня фінансує розвиток аграрної сфери інших країн.

Отже, як уже відмічалось, в останні роки все більше відчувається стійка тенденція до погіршення

екологічного стану сільськогосподарських угідь не лише через екологічну та фінансову кризу, а й через відсутність державного екологічного регулювання нових земельних відносин, які формуються на підставі права власності на землю. Крім того, нерозумна аграрна політика молодшої української держави, «хаосне» природокористування в агросфері призвели і до незворотних втрат – не лише родючості ґрунтів та якості земель, а й втрати соціально-трудового та інтелектуально-інноваційного потенціалу аграрної сфери (внаслідок занепаду сіл, трудової міграції, кризи сімей, деградації молоді, демографічних чинників, розвалу системи аграрної освіти та ін.).

Стає все більше зрозумілим, що для того, щоб справитися з нашими старими та новими проблемами, нам потрібна продумана, зважена, довгострокова програма дій на тепер і віддалену перспективу – *Національна стратегія сталого розвитку* [10], в яку б була органічно вплетена (імплантована) стратегія СР агросфери з оптимальною структурою управління агропромисловим комплексом. В цій стратегії має бути передбачений контур управління з системою зворотного зв'язку, який би забезпечував підтримання на постійному рівні якості основного ресурсу сільськогосподарського виробництва, на якому базується вся аграрна сфера – якості земель сільськогосподарського призначення, наших українських ґрунтів. Це завдання стає нині не просто пріоритетом, а нагальним імперативом національної безпеки і продовольчої безпеки, як її важливої складової [2].

Розвиток ринкових відносин створюють основу для формування регіонального господарства як самостійного суб'єкту економіки, де в якості об'єктів управління виступають окремі види виробництв, галузі, господарські об'єднання, що розміщені в рамках єдиного територіального контуру. Перехід від галузевого принципу управління (що мав місце в командно-адміністративній економіці) у зв'язку з формуванням багатоукладного регіонального господарства до територіально-галузевого, мусить вести до серйозних змін в підходах до побудови системи управління. В сучасних умовах при формуванні механізму управління агросферою області необхідне *оптимальне поєднання функцій державного, господарського, корпоративного та громадського управління* на всіх рівнях системно-державного соціального менеджменту, особливо на рівні територіальної громади. Це забезпечує, з однієї сторони, достатній рівень економічної самостійності для суб'єктів господарювання, з другої – дозволяє державним органам реалізувати весь комплекс функцій, пов'язаних із забезпеченням СР. Завданням державного регулювання є створити такі макроекономічні умови, в яких би кожен господарюючий суб'єкт агросфери дбав про проведення екологічного аудиту, вироблення і впровадження екологічної політики підприємства, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки на території сільської чи районної громади, на виробництво екологічно чистої продукції.

Поняття «екологічна безпека агровиробництва» можна характеризувати як ступінь відповідності виробничих процесів у аграрній сфері та виробленої продукції екологічним вимогам – як національним, так і міжнародним, а також потребам створення сприятливих умов життєдіяльності населення та природних екосистем. Таким чином, це міра екологічної і соціальної відповідальності цього виду економічної діяльності за забезпечення необхідної якості життя. Слід відзначити, що екологічно безпечний розвиток є необхідною складовою ноосферного розвитку соціально-економічних систем і цивілізації загалом.

Екологічнобезпечність аграрного виробництва слід оцінювати за критерієм сталості, зокрема відповідності таким засадам екологічної його складової:

- присвоєння економічної вартості екологічним витратам і вигодам;
- відвернення шкоди від природного капіталу;
- запобігання незворотним процесам;
- обмеження використання відновлюваних природних благ на рівні, при якому забезпечується їх сталість; в інших випадках – забезпечення витрат заміщення, тобто компенсація цих благ.

Якщо та чи інша діяльність призводить до зменшення природного капіталу в результаті споживання ресурсів при виробництві продуктів чи їх деградації внаслідок забруднення та інших зовнішніх ефектів, то ці витрати важливо виміряти і віднести на рахунок даної діяльності для реальної оцінки результатів. Так, лише врахування «амортизації» орних земель (зменшення вартості внаслідок зниження продуктивності земель через водну і вітрову ерозію, підвищення кислотності, засолення і заболочення тощо), як свідчать розрахунки по деяких країнах, знижує на 5—10% і більше (в залежності від масштабів деградації земель), чистий національний доход, одержаний у сільському господарстві. Зауважимо, що при цих розрахунках не враховано вплив ерозії ґрунтів на естетичні блага (погіршення ландшафту) і на здоров'я населення.

З ухваленням нового Земельного кодексу з'явилася певні, хоча не завжди достатні, законодавчі основи для вирішення питання раціонального землекористування. Зокрема, це визнання необхідності консервації деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель (ст. 171—172). Але відсутність необхідної нормативної документації поки що стримує практичне застосування цих статей закону.

Досвід геохімічних обстежень ґрунтового покриву навколо джерел емісії елементів-забруднювачів свідчить про необхідність виділення трьох категорій земель:

- техногенно забруднених, на яких не здійснюється отримання продукції, що відповідає встановленим вимогам, і які підлягають вилученню з сільськогосподарського обороту;
- земель екологічного ризику, які знаходяться в зоні техногенного забруднення і де, при певних

умовах, може спостерігатися перевищення допустимого рівня забруднення продукції;

- земель, на які техногенний чинник не має істотного впливу (за якістю вирощуваної продукції).

Першочерговими завданнями регламентації землекористування є:

- для першої категорії земель — встановлення параметрів, за якими землі повинні отримувати статус техногенно забруднених;
- для другої категорії — включення в систему землеробства попереджувальних і профілактичних заходів.

Важливий складовий запобігання отриманню неякісної продукції на землях екологічного ризику є впровадження спеціалізованих сівозмін. Ефективним, але витратним заходом є хімічна меліорація земель, зокрема, шляхом вапнування, внесення сорбентів, органічних добрив, залізовмісних речовин. Перспективним профілактичним способом визнана локалізація мінеральних добрив. Проте, всі перераховані заходи мають рекомендаційний характер і їх проведення не регламентоване. Зовсім мало уваги приділяється новим біотехнологіям, часто винайдених вітчизняними вченими, а впровадженими як перспективні інновації, в інших країнах. Державна система України надзвичайно несприятлива до реалізації інновацій.

При регіональній оцінці районів сільського господарства важливо визначити ступінь стійкості екосистем до антропогенних навантажень. Стійкість підвищується від піщаних ґрунтів до глинистих, від лужних ґрунтів до кислих. Надмірні антропогенні навантаження приводять до напруженої екологічної ситуації в багатьох районах сільськогосподарського освоєння.

Оцінка території Сумської області показала, що з 18 районів несприятливий стан земель мають 6 районів. З 2383,2 тис. га площі області сільгоспугіддями зайнято 1744,8 тис. га, тобто більше 74%. Середня лісистість – 9,7% при оптимальній приблизно 20%. Еродовані землі – 305,1 тис. га, виведені з обробітку малопродуктивні орні землі – 27,7 тис. га. Питома вага еродованих і ерозійно небезпечних земель в загальній площі земель наближається до 16,3%, забруднених солями важких металів - до 48%.

Моніторинг земель кожної адміністративної області, в тому числі і Сумської, необхідний, в першу чергу, для раціонального використання, управління та охорони земельних ресурсів в контексті формування стратегії СР територіальної громади кожної області та України в цілому.

Отже, перехід на засади СР агросфери та українського села є безальтернативною перспективою, яка потребує серйозної підготовки сільських територіальних громад, перебудови системи управління АПК, формування нових суспільних цінностей.

ВИСНОВКИ

1. Аграрна сфера України знаходиться в глибокій системній кризі. Однією найважливіших причин кризи є втрата керованості, відхід держави від відповідальності за долю сільськогосподарського виробництва в стратегічному плані.

2. Стан справ в АПК тісно пов'язаний зі станом справ у всій державі, рівень менеджменту (функціонування системи управління) в агросфері тісно пов'язаний з рівнем всієї системи державного управління.

3. В структурі системи управління агросферою повинен бути контур управління з чіткою регуляцією за принципом «негативного зворотного зв'язку», який би дозволив підтримувати якість аграрного фонду, зокрема родючість ґрунтів, на постійному рівні. При цьому можливим економічним механізмом збереження аграрного земельного капіталу може бути впровадження системи «амортизаційних відрахувань». Зонування земель

сільськогосподарського призначення ґрунтується на показниках ступеня екологічного неблагополуччя, критеріями якого є фізична деградація і хімічне забруднення. Визначення рівня хімічного забруднення земель здійснюється з використанням ГДК хімічних речовин в ґрунті, що затверджуються уповноваженими державними органами в області охорони навколишнього середовища. Екологічні критерії оцінки земель в цілях визначення необхідності їх переказу з цінніших в менш цінні, консервації, а також віднесення до зони екологічного лиха або надзвичайної екологічної ситуації затверджуються відповідними державними органами.

4. Одночасно в системі вищої аграрної освіти необхідно розпочати підготовку кадрового екологічного менеджменту для екологізації аграрної сфери, впровадження в аграрну економіку системи екологічного менеджменту і аудиту, стандартів управління міжнародної системи якості ISO 9000 та 14000. Паралельно з цим має удосконалюватися законодавча база держави в цій галузі.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наше общее будущее. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию. - М.: Прогресс, 1989. - 376 с.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради. - 2003. - №39. - С.351-359.
3. Концепція сталого розвитку населених пунктів // В кн.: Невелєв О.М., Данилишин Б.М. Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми. - К., 2002. - 128 с.
4. Проблеми сталого розвитку України. - К.: БМТ, 2001. - 423 с.
5. Шевчук В.Я., Саталкін Ю.М., Білявський О.Г. та ін. Екологічне управління. - К.: Либідь, 2004. - 432 с.
6. Пшихачев С.М. Парадигма устойчивого развития аграрной сферы // Экономический вестник Ростов. гос. ун-та, 2005. - Т.3. - №1. - С.114-127.
7. Chapter 14: Promoting Sustainable Agriculture and Rural Development; Agenda 21. Rome; FAO, 1996.
8. Концепція переходу України до сталого розвитку // Вісник НАН України. - 2007. - №2. - С.14-44.
9. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки // Постанова Кабінету Міністрів України №634 від 26.04.2003.
10. Рекомендації до проекту Національної стратегії сталого розвитку України за підсумками конференцій // Економічні реформи в Україні в контексті переходу до сталого розвитку / Матеріали 2-х конференцій... - К.: Інтелсфера, 2001. - С. 159-174.