

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИМПЕРАТИВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ

Шкуратов А.И.¹

Аннотация

Основной целью настоящего исследования стало обоснование стратегических императивов управления экологической безопасностью в аграрном секторе экономики. Анализ обеспечения стратегического развития аграрного сектора на национальном и международном уровне показал необходимость создания принципиально новой системы нормативно-правовых актов, регулирующих экологическую безопасность в аграрной сфере. Делается вывод о том, что действующую законодательную базу Украины целесообразно расширить за счет принятия и введения в действие единого нормативно-правового акта, который будет служить доктриной эколого-сбалансированного развития сельских территорий и позволит реализовать на практике комплексный подход к охране окружающей среды в агросфере на основе взаимодополняющих экологических требований, устанавливаемых для субъектов сельскохозяйственной деятельности. При учете основных императивов доктрины эколого-сбалансированного развития аграрного сектора обосновывается стратегия экологической безопасности в аграрном секторе экономики Украины, которая должна стать ориентиром для государственной власти и местного самоуправления при разработке государственной и региональных программ обеспечения экологической безопасности в агросфере.

Ключевые слова: экологическая безопасность; управление; государственная политика; доктрина; стратегия; стратегические императивы; аграрный сектор.

¹ Шкуратов Алексей Иванович – доктор экономических наук, старший научный сотрудник, заместитель директора по научной работе и инновационному развитию Института агроэкологии и природопользования НААН Украины. Адрес: Институт агроэкологии и природопользования НААН Украины. 03143, Украина, г. Киев, ул. Метрологическая, д. 12, каб. 211. E-mail: shkuratov_ai@ukr.net

Использование в сельском хозяйстве Украины интенсивных методов аграрного производства, ориентированных исключительно на экономическое развитие, повлекло за собой нарушение экологического равновесия между хозяйственной деятельностью и агроэкосистемами. Следствием этого является проявление деградационных процессов в агроэкосистемах, непосредственно влияющих не только на окружающую среду, но и на здоровье человека и его жизнедеятельность в целом.

Прежде всего такая ситуация объясняется отсутствием эффективно действующих инструментов в сфере экологического управления, обеспечения экологической безопасности и устойчивого развития агроэкосистем, ориентированных на согласованное решение экономических и экологических проблем в сельском хозяйстве. Для согласования экологических и экономических интересов в сфере аграрного природохозяйствования необходимо реформирование системы мотиваций, изменение механизма управления экономическим развитием, органической составляющей которого должна стать стратегия обеспечения экологической безопасности в сельском хозяйстве.

Сегодня фундаментальные исследования проблем обеспечения экологической безопасности широко освещены в экономической науке. Концептуальные основы управления экологической безопасностью как императива социально-экономического развития рассматривает в своих работах профессор А.И. Муравых. Экологическая безопасность рассматривается им как состояние природной окружающей среды, при котором под влиянием внутренних и внешних факторов происходит трансформация состояний природной окружающей среды (от безопасной зоны в зону катастрофы) (Муравых, 1997). Он обосновал требования по введению и дальнейшему функционированию механизма с учетом действующего законодательства, а также предложил подходы к удовлетворению экологических интересов на национальном и региональном уровнях, определению и предупреждению угроз экологического характера, порядка действий в непредвиденных обстоятельствах и общей структуры государственного управления (Муравых, 2008).

Проблемам управления экологической безопасностью в сельскохозяйственной сфере посвящены исследования С.В. Щербины. Под формами организационно-экономического обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе она понимает однородную по своим внешним признакам деятельность государства и общества, направленную на охрану и защиту агроэкосистем, рациональное использование и восстановление природных ресурсов агросфера, сохранение и развитие сельских территорий, обеспечение надлежащего уровня жизнедеятельности человека и среды его обитания.

При этом на завершающем этапе организационно-экономический механизм обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе реализуется через основные прогнозные сценарии развития событий, функционирующих в рамках результативно-целевой подсистемы (Щербина, 2013). В исследованиях В.И. Савкина управление экологической без-

опасностью рассматривается в аспекте формирования системы экологического менеджмента в сельском хозяйстве. Он предложил рекомендации по разработке экологических программ в аграрном секторе, сгруппировав их в структурную схему (блоки: «принципы и целеполагание», «управление и реализация», «результат»).

Автор считает, что ключевой предпосылкой развития сельских территорий является использование новых знаний, а также вовлечение хозяйствующих субъектов и жителей сельской местности в принятие управленческих решений. В научный оборот введена авторская трактовка В.И. Савкина понятия «экологическая программа сельских территорий», содержащая существенные отличительные признаки (эколого-ориентированный тип развития и гармоничное взаимодействие производства и качества жизни) (Савкин, 2011). Практические рекомендации по усовершенствованию институциональных механизмов формирования эколого-ориентированной государственной аграрной политики изложены в ряде работ отечественных и иностранных ученых (см., например: Pretty, 2008; Федорчак, 2012; Рогач, 2013; Ткачук, 2013). Однако, несмотря на значительный объем теоретических и методологических исследований, ряд вопросов, касающихся стратегического обеспечения управления экологической безопасностью в аграрной сфере, до сих пор остаются мало проработанными.

Основной целью настоящего исследования стало обоснование стратегических императивов управления экологической безопасностью в аграрном секторе экономики. Для достижения устойчивого развития сельского хозяйства и последовательной реализации аграрной политики необходимо решение ряда вопросов, к которым относится стратегическое планирование, которое должно ориентироваться на приоритеты экологически сбалансированного развития аграрного сектора экономики. Сейчас в Украине отсутствует единый нормативно-правовой акт, закрепляющий стратегическую основу государственной аграрной политики. Приходится констатировать, что существующая государственная политика агропроизводства не предусматривает комплексного подхода к решению экологических и социально-экономических проблем, поэтому обязательно должна включать все принципы устойчивого развития и в процессе их внедрения опираться на единый подход к реализации рационального природопользования и обеспечения охраны окружающей среды в агросфере.

Программно-целевой поход к устойчивому развитию аграрного сектора экономики

Европейский опыт показывает, что основные направления деятельности в области охраны окружающей среды в сельском хозяйстве закрепляются в документах в виде программ, т.е. регулирование аграрной экономики основано на программно-целевом методе (Daugbjerg & Swinbank, 2012; Manos et al., 2010). К основополагающим документам ЕС в этой сфере относятся программы, которые являются составляющими Единой аграрной

политики ЕС (ЕАП) и Программы действий Союза по охране окружающей среды до 2020 г. «Жить хорошо в рамках ограниченности ресурсов нашей планеты» (Бизек, 2013).

Рациональное природопользование и эффективные подходы к охране окружающей среды в сфере сельскохозяйственного производства предусматривают функционирование стимулирующих механизмов внедрения принципов устойчивого развития в сельскохозяйственную деятельность посредством применения всех возможностей государственной политики для обеспечения экологически ориентированного агропроизводства. Единая аграрная политика базируется на договоре о Европейском экономическом сообществе и состоит из программ стратегического характера в области сельского хозяйства. Опираясь на ЕАП Европейского союза, каждое государство формирует собственную экологическую политику.

Охрана окружающей среды была признана необходимой составляющей хозяйственной деятельности благодаря принятию «Повестки дня 2000» (Agenda, 2000), а устойчивое развитие – неотъемлемым ее компонентом. Как подчеркивают представители Европейской комиссии (1997), появление основного направления ЕАП выражается в комплексном подходе к соотношению между финансовой поддержкой и стандартами охраны окружающей среды, качества и безопасности продуктов питания. В целом сегодня ЕАП – это политика, которая регулирует размер ответственности за сохранение окружающей среды, соответствие производственной деятельности установленным стандартам, обеспечивает устойчивое развитие сельских территорий.

К главным инструментам ЕАП относятся выплаты в виде субсидий субъектам хозяйствования, которые внедряют экологически безопасные способы производства, тем самым реализуя принципы охраны окружающей среды (Wilson & Hart, 2000; Franks & McGloin, 2007; Merckx & Pereira, 2015). Основная цель ЕАП – создание экологически безопасной и высококачественной продукции одновременно с сохранением состояния окружающей среды благодаря ориентации на возобновляемые ресурсы. К задачам развития и реформирования ЕАП относят внедрение принципов устойчивого управления и рационального использования природных ресурсов в процессе сельскохозяйственного производства (Попова, 2013; Шибаева, Квятко, 2015).

В Украине также принят ряд программ, которые утверждаются распоряжениями Кабинета министров Украины и закрепляют основы рационального природопользования в сельском хозяйстве, основной из которых является Государственная целевая программа развития аграрного сектора экономики на период до 2020 г. По нашему мнению, развитие природоохранной деятельности и обеспечения устойчивого сельскохозяйственного производства на территории Украины должно базироваться на принципах ЕАП, реализуемой в настоящее время в странах ЕС. Это позволит перенять положительный опыт и эффективные пути развития агропроизводства, что обеспечит заинтересованность субъектов хозяйствования в экологически ориентированном производстве и охране окружающей среды.

Нормативно-правовое обеспечение системы управления экологической безопасностью в аграрном секторе экономики

Современные условия хозяйствования нуждаются не столько в совершенствовании существующих сегодня стратегий экологической политики, сколько в переносе процессов экологизации в действующую аграрную политику.

Действующие положения государственной политики в сфере охраны окружающей среды определены экологическим законодательством и являются основой взаимосвязей между государственными органами и международными организациями, органами местного самоуправления и сельскохозяйственными объединениями по обеспечению совместного решения вопросов сбалансированного природопользования и охраны окружающей среды с помощью комплексного подхода (Макарова, Губская, 2013). Указанные положения, поскольку они закреплены законодательно, способны эффективно регулировать направления развития аграрной политики, стать основой для формирования и внедрения экологических требований сельскохозяйственной деятельности, объединяются в один законодательный акт, регулирующий все аспекты аграрных отношений.

Иначе говоря, острая необходимость реализации сбалансированного природопользования и обеспечения экологической безопасности в процессе осуществления сельскохозяйственной деятельности является весомым аргументом в пользу формирования и внедрения унифицированного комплексного нормативного документа, который будет иметь четкие стратегические положения и регулировать развитие аграрных отношений в Украине и ее регионах. Создание такого документа требует сочетания в едином комплексе экологических, экономических и социальных проблем, решить которые нужно единственным комплексным методом, основанным на программно-целевом подходе.

В контексте применения программно-целевого метода основным документом является доктрина, которая содержит основные императивы развития той или иной сферы. Этот документ должен стать основным методологическим документом, на базе которого будут проводиться стратегическое планирование и практическое осуществление целей развития аграрного сектора в целом. Экологическая безопасность аграрного сектора может быть достигнута, если будут определены важнейшие стратегические направления ее обеспечения в рамках этой доктрины, построена четкая логическая схема своевременного обнаружения и ликвидации возможных опасностей и угроз, уменьшения последствий (Daly, 2017). Для этого необходимо, чтобы важнейшей частью системы управления экологической безопасностью стали прогнозно-аналитические документы, а именно стратегия и программа экологической безопасности в аграрном секторе экономики, которые должны стать инструментом реализации экологической политики в Украине и регионах.

В целом, соотношение рассмотренных документов можно представить в виде схемы (рис. 1). К тому же очень важно обеспечить необходимую увязку концептуальных и программных разработок по обеспечению эко-

логической безопасности с существующими концепциями и программами социально-экономического развития, программами по охране окружающей среды и другими материалами.

Рисунок 1

Соотношение стратегических документов реализации экологической политики в аграрном секторе экономики



Согласно Постановлению Верховного Совета Украины «Об основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности», стратегия системы сельскохозяйственного природопользования должна предусматривать: формирование высокопродуктивных и экологически устойчивых агроландшафтов; гармоничное сочетание механизма действия экономических законов и законов природы в пределах территории с учетом лимитирующих факторов нагрузки на сельскохозяйственные угодья, биологические ресурсы и ландшафты; внедрение требований экологической безопасности в систему сельскохозяйственного природопользования; обеспечение расширенного воспроизводства плодородия почв путем формирования и реализации системы почвозащитных природоохранных мероприятий; обеспечение экологически обоснованного обращения с пестицидами и агрохимикатами; формирование механизма экономической, административной и уголовной ответственности сельскохозяйственных природопользователей за нарушение экологических требований; разработку природоохранных мероприятий на основе требований международного законодательства и повышения его роли в практике сельскохозяйственного природопользования; создание системы экономических стимулов производства экологически безопасной сельскохозяйственной

продукции на основе технологий биологического земледелия; поддержание благоприятных в экологическом аспекте окружающей среды, инфраструктуры и условий труда, отдыха и физического развития сельского населения; вывода из пользования малопродуктивных сельскохозяйственных угодий, прежде всего в регионах с высокой распаханностью земель (Верховный Совет Украины, 1998).

Итак, нынешняя аграрная политика государства должна учитывать приоритеты обеспечения экологической безопасности и в процессе ее реализации основываться на едином подходе к обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Поэтому сегодня важно обеспечить институциональную базу для соблюдения принципов экологической безопасности в аграрном секторе экономики, которая формулирует основные принципы охраны агроэкосистем.

Анализ обеспечения стратегического развития аграрного сектора на национальном и международном уровне показал необходимость создания принципиально новой системы нормативно-правовых актов, регулирующих экологическую безопасность в аграрной сфере. Учитывая перечисленные факторы и сложную экологическую ситуацию в аграрном секторе, действующую законодательную базу целесообразно расширить принятием и введением в действие Закона Украины «Об устойчивом развитии аграрного сектора экономики Украины», который станет основным законодательным актом будет регламентировать аграрные отношения, направленные на устойчивое развитие сельского хозяйства. Этот нормативный акт будет служить доктриной экологически сбалансированного развития аграрного сектора экономики, что, несомненно, является положительной тенденцией в контексте создания концептуальных и стратегических основ для дальнейшего развития сельских территорий.

Поскольку обеспечение экологической безопасности в аграрном секторе является одним из направлений деятельности по обеспечению национальной безопасности в целом, один из разделов предлагаемого закона должен быть посвящен вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при осуществлении сельскохозяйственной деятельности. В рамках этого раздела нужно четко регламентировать сферы землепользования, нормы использования и условия хранения ядохимикатов, способы содержания животных и обращения с загрязненными стоками и т.п. В частности, в предложенном разделе с целью обеспечения охраны природных ресурсов и сохранения агроэкосистем нужно определить:

- экологические требования по эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения;
- технологические требования по использованию природных ресурсов, задействованных в аграрном производстве;
- организационно-экономические меры по охране окружающей среды, употребляемые при осуществлении аграрного производства (с указанием их специфики), такие, например, как экологический аудит, стандартизация и т. п.;

- направления реструктуризации хозяйственной специализации и развитие отраслей сельского хозяйства с учетом специфики ресурсного потенциала территории и оценки экологических последствий хозяйственной деятельности;
- финансово-экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве, в том числе меры по экономическому стимулированию природоохранной деятельности и т.п.

Принятие закона, регулирующего экологически сбалансированное развитие аграрного сектора, и его государственная поддержка позволят реализовать на практике системный подход к охране окружающей среды при осуществлении сельскохозяйственной деятельности на основе взаимодополняющих экологических требований, устанавливаемых для субъектов аграрного производства, одновременно в нормативно-правовом акте эколого-правового содержания (Закон Украины «Об охране окружающей среды») и в специальном законодательном акте.

С помощью предложенного подхода возможно будет определить конкретную юридическую ответственность предприятия за нарушение экологических требований в процессе осуществления производственной деятельности, основываясь на определении специфики действий, из-за которых конкретно нарушились требования экологического законодательства (например, превышение разрешенных нормативов применения минеральных удобрений и средств защиты растений), и на определении предусмотренной за это административной или уголовной ответственности (Гражданский кодекс Украины, Хозяйственный кодекс Украины, Кодекс Украины об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Украины), а также особенностей возмещения и механизмов взыскания экологического ущерба. Целесообразно именно в этом правовом акте предусмотреть экономическую и административную ответственность за действия, в результате которых произошло ухудшение состояния агроэкосистем, или бездействие, которое обусловило ухудшение их состояния или загрязнения.

Стратегическое управление экологической безопасностью в аграрном секторе экономики

Учитывая основные требования Закона Украины «Об устойчивом развитии аграрного сектора экономики Украины», должна быть разработана стратегия экологической безопасности в аграрном секторе экономики. По существующим определениям, под стратегией безопасности понимается совокупность наиболее значимых решений, направленных на обеспечение программного уровня безопасности. Эта стратегия является долгосрочным прогнозом комплексного решения проблемы экологически сбалансированного развития аграрной сферы и улучшения состояния агроэкосистем. В рамках этого документа отрабатываются основные пути структурной трансформации аграрной экономики и размещения производительных сил, учитывающих императивы устойчивого развития и обеспечения экологической безопасности в агросфере.

Стратегия экологической безопасности в аграрном секторе экономики Украины должна стать базовым документом стратегического планирования в сфере развития системы обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе и определять комплекс взаимосвязанных приоритетов, целей, задач и мероприятий. Основной целью стратегии является определение модели действий и средств системы обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики, в том числе основных направлений, форм, методов и средств достижения стратегических целей. Для достижения поставленной цели необходимо реализовать комплекс задач, а именно: определение основных параметров безопасного состояния аграрного сектора; определение приоритетов экологической политики в целях обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе; выбор путей и способов достижения целей и задач обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе; формирование комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и задач; определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач, а также условий и факторов, обеспечивающих наибольшую эффективность их использования; организация мониторинга реализации документов стратегического планирования в обеспечении экологической безопасности в аграрном секторе экономики.

Учитывая существующие требования программно-целевого подхода, прежде всего нужно сформировать общие принципы перехода к новой модели (Ломидзе, 2007; Огонь, 2009; Мальцев, 2011). Среди них предпосылки, условия и факторы формирования сбалансированной модели развития агропроизводства. Кроме того, необходимо достоверно и в полном объеме оценить качественные и количественные показатели природного, экономического, демографического, ресурсного и социального потенциалов. Поэтому стратегия экологической безопасности в аграрном секторе экономики должна базироваться на таких основополагающих принципах, как:

- обеспечение динамического равновесия в пределах агроэкосистемы и между компонентами природы, которое осуществляется благодаря саморегуляции и восстановлению основных характеристик или структур, вещественно-энергетического состояния или состава;
- интеграция экономического и экологического подходов к развитию и размещению сельскохозяйственного производства;
- обеспечение ответственности, при которой субъекты хозяйствования берут на себя полную ответственность за рациональное и эффективное использование природных ресурсов, их сохранение и защиту от деградации;
- стратегические направления в системе обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики должны формироваться на основе взаимозависимости мероприятий, с одной стороны, направленных на укрепление устойчивости агроэкосистем, с другой – на повышение эффективности противодействия экологическим рискам и угрозам;
- реализация стратегических направлений должна осуществляться с учетом разграничения полномочий элементов между уровнями системы обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики при координации их деятельности;

- своевременность и соответствие принятия предложенных мероприятий;
- своевременная корректировка с учетом меняющихся стратегических приоритетов по повышению уровня и качества жизни населения;
- решения в сфере стратегического планирования должны иметь системный характер и согласовываться с мерами по обеспечению экологической безопасности.

Устойчивое развитие аграрного сектора экономики может быть обеспечено только при наличии агроэкосистем, способных поддерживать свою стабильность при существующих уровнях антропогенной нагрузки и реализовывать внутренний потенциал развития при снижении уровней этой нагрузки, а также поддерживать надлежащее состояние окружающей среды (Kolk, 2000). Наличие и стабильность функционирования агроэкосистем являются интегральным показателем состояния экологической безопасности. Приоритетами обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики должны быть:

- сохранение и восстановление природных составляющих экосистем, необходимых для поддержания благоприятной среды обитания человека и ведения сельскохозяйственной деятельности;
- определение угроз и рисков экологической безопасности, обусловленных природными процессами и хозяйственной деятельностью человека, и предотвращение их;
- сохранение ландшафтного и биоразнообразия в условиях усиления антропогенной нагрузки, а также вследствие воздействия опасных природных явлений;
- эколого-сбалансированное использование, восстановление и охрана природных ресурсов агросфера.

В соответствии со стратегическими приоритетами основными целями аграрной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются: формирование и обеспечение устойчивого состояния агроэкосистем, достаточного для благоприятных условий жизнедеятельности человека и ведения сельскохозяйственной деятельности в условиях техногенной нагрузки на окружающую среду и воздействия на нее различных природных факторов; формирование и развитие системы сбалансированного природопользования, что позволит обеспечить общество всеми видами необходимых природных ресурсов.

Учитывая определенные цели и ссылаясь на результаты проведенных исследований в сфере обеспечения экологической безопасности, должны быть выполнены следующие основные задачи:

- усовершенствование законодательной, нормативно-правовой и институциональной базы и инструментов организационно-экономического обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики;
- формирование, развитие и совершенствование государственной системы экологического управления, ориентированной на: снижение негативного воздействия сельскохозяйственной деятельности на окружающую среду или его предотвращения; рациональное использование возобновляемых

- и невозобновляемых природных ресурсов; предотвращение опасных природных явлений и оперативную ликвидацию их последствий;
- разработка и реализация организационных, технических и технологических мероприятий для сельскохозяйственной деятельности, включая внедрение экологически безопасных, ресурсосберегающих и энергосберегающих технологий, которые обеспечивают снижение техногенной нагрузки на окружающую среду, а также рациональное использование природных ресурсов;
 - развитие системы экологического мониторинга, а также наполнения фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) как основы для принятия управлеченческих решений по охране окружающей среды;
 - совершенствование системы стандартизации и сертификации экологически безопасного производства, переработки, хранения и транспортировки продукции сельского хозяйства;
 - разработка и принятие государственных и местных программ обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики.

С целью решения запланированных задач необходима реализация основных направлений экологической политики в агросфере, а также формирование практических мероприятий в разрезе хозяйствующих субъектов по внедрению новейших производственных технологий с использованием системы эколого-экономических методов. Для надлежащего выполнения основных задач обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики следует:

- совершенствовать структуру природоохранных органов исполнительной власти на региональном и местном уровнях, а также в соответствии с существующими угрозами экологической безопасности распределить между ними полномочия;
- разработать методологическую базу оценки уровня экологической безопасности в аграрном секторе экономики, а также проявлений экологических и социально-экономических последствий существующих угроз экологической безопасности;
- сформировать перечень мероприятий по снижению опасности указанных угроз, а также по ликвидации последствий их проявления;
- совершенствовать информационно-аналитическую подсистему управления, что даст возможность общественным организациям и населению осуществлять контроль за природохозяйственной и другой деятельностью аграрных предприятий с целью предотвращения действий, приводящих к нанесению ущерба агроэкосистемам.

Решению организационно-экономических проблем, обусловленных обеспечением экологической безопасности в аграрном секторе, будет способствовать:

- осуществление научно обоснованной трансформации структуры сельскохозяйственных земель с целью формирования сбалансированного соотношения между отдельными компонентами агроэкосистем и обеспечения экологической безопасности и сбалансированности территории;

- имплементация и адаптация европейских стандартов и регламентов в сфере сельского хозяйства;
- реновация неформальных социальных институтов: экологического воспитания, информационной пропаганды целей сбалансированного эколого-экономического развития и формирования на их основе экологически образованного и информированного общества с экологически культурным наследием;
- разработка, с учетом местных условий, схемы эколого-биологических севооборотов с предельным насыщением бобовыми сидератами как промежуточными культурами и другими органическими удобрениями с широким использованием биопрепараторов, что позволит получать без минеральных синтетических удобрений и средств химической защиты растений высокие урожаи сельскохозяйственных культур;
- внедрение системы экономического стимулирования землевладельцев и землепользователей при соблюдении экологически сбалансированной сельскохозяйственной деятельности;
- вывод отечественного производственно-технологического комплекса в один ряд с лучшими мировыми образцами благодаря стимулированию инвестиционной деятельности, направленной на разработку и внедрение экологически безопасных и эффективных инновационных технологий в каждую отрасль экономики страны;
- разработка и внедрение новейших технологий обезвреживания, утилизации или повторного использования отходов, очистки сточных вод и водоемов от совершенного загрязнения, повышение объемов финансирования исследовательских научных центров и исследовательских комплексов, что позволит привлечь к процессу экологизации отечественного агропроизводства ведущих украинских и зарубежных специалистов;
- усиление государственной поддержки и расширения государственных стимулирующих программ в отношении предприятий и производственных структур, внедряющих эффективные технологии охраны окружающей среды, рационализации использования природных ресурсов, минимизации выбросов, использование в процессе производства возобновляемых ресурсов и источников энергии, сохранение биоразнообразия;
- усиление контроля за функционированием систем охраны окружающей среды за счет увеличения количества и повышения квалификации контролирующих инспекторов, обеспечения их новейшими средствами технического контроля, внедрение эффективных методов аналитического и методического обеспечения контролирующей деятельности и улучшения обработки и представления оперативной информации по поводу экологического состояния;
- совершенствование юридических практик и процедур по борьбе с экологическими преступлениями и другими правонарушениями;
- оптимизация существующей системы государственного мониторинга за экологическим состоянием и развитием механизмов охраны окружающей среды на всех уровнях, что обеспечит органы государственной

- власти и субъектов хозяйствования достоверной информацией, необходимой для реализации экологических программ и внедрения природоохранных технологий;
- расширение сферы действия экологического страхования от наступления экологических аварий или других чрезвычайных ситуаций природного или техногенного происхождения;
 - внедрение механизма обязательной экологической сертификации, экологической оценки и экологического аудита, что позволит не только бороться с текущими угрозами, но и предотвратить их возникновение в дальнейшей сельскохозяйственной деятельности;
 - обеспечение населения и институтов гражданского общества достоверной и своевременной информацией об уровне экологической безопасности и угрозы как в целом на территории страны, так и на региональном уровне;
 - поддержка деятельности общественных организаций и институтов гражданского общества, направленной на обеспечение экологической безопасности, развитие системы общественного экологического контроля.

Механизм реализации стратегических императивов управления экологической безопасностью в аграрном секторе экономики

Реализация Стратегии должна обеспечиваться путем принятия на ее основе новых законодательных и других нормативно-правовых актов, внесения изменений и дополнений в правовые акты в сфере аграрного сектора и охраны окружающей среды, а также разработки Государственной программы обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики Украины на 2018–2022 гг.

Механизм реализации Стратегии предусматривает объединение усилий властных структур и общества на уровне государства, регионов и местного самоуправления по таким направлениям, как: координация Стратегии действующими комплексными целевыми программами; созыв регулярных научно-практических конференций по оценке состояния ее выполнения; осуществление мониторинга реализации Стратегии на основе установления целевых показателей. Информационная и информационно-аналитическая поддержка реализации Стратегии должна осуществляться при координирующей роли Министерства аграрной политики и продовольствия Украины за счет привлечения информационных ресурсов заинтересованных органов государственной власти и государственных научных учреждений.

Инструменты обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики предусматривают:

- государственную поддержку программ и проектов развития экологически безопасного аграрного производства;
- установление государственного заказа на производство экобезопасной сельскохозяйственной продукции;
- развитие системы страхования рисков хозяйств, осуществляющих экобезопасную сельскохозяйственную деятельность;

- предоставление налоговых и кредитных льгот за осуществление мероприятий, предусмотренных общегосударственными и региональными программами внедрения экологически безопасных технологий производства;
- освобождение от платы за земельные участки, находящиеся в стадии освоения экологически безопасных технологий, или улучшение их состояния в соответствии со стандартами органического земледелия;
- создание условий для финансирования технического перевооружения экологически безопасных производств, в том числе за счет уменьшения налогооблагаемой базы предприятий на величину собственных средств, направленных ими на техническое переоснащение;
- применение специальных, антидемпинговых и компенсационных инструментов защиты, в том числе импортных квот, специальных пошлин, взимаемых независимо от ввозной пошлины, антидемпинговых и компенсационных пошлин.

Реализация направлений, предусмотренных Стратегией, позволит конкретизировать их в Государственной программе обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики Украины на 2018–2022 гг., что даст возможность: обеспечения качества и безопасности сельскохозяйственной продукции, соблюдения природоохранных требований по их производству; совершенствования системы сертификации производства и стандартизации; создания эффективной системы государственного контроля за производством и оборотом сельскохозяйственной продукции; создания сети лабораторий для определения уровня качества сельскохозяйственной продукции; повышения эффективности использования и охраны земельных ресурсов; обеспечения благоприятных условий для сбалансированного развития всех регионов Украины и эффективного хозяйствования на земле; осуществления диверсификации землепользования и создания инвестиционно привлекательного и сбалансированного землепользования; улучшения экологической ситуации в стране.

Мониторинг и оценку эффективности реализации Стратегии должно проводить Министерство аграрной политики и продовольствия Украины. Для соблюдения объективности и беспристрастности проведения такого мониторинга и оценки следует привлекать научные учреждения, неправительственные организации и независимые институты. Оценка эффективности реализации Стратегии должна основываться на результатах выполнения Государственной программы обеспечения экологической безопасности в аграрном секторе экономики Украины на 2018–2022 гг. Соответственно, основными индикаторами успешности реализации этой Стратегии будут положительные изменения в качественном состоянии земельных ресурсов, поверхностных водоемов, почвенного покрова, биоразнообразия, улучшения качества продукции и т.п. Прогнозные значения наиболее важных индикаторов будут различными в зависимости от возможных сценариев развития отечественного аграрного сектора экономики.

Принятие комплекса организационных, правовых, эколого-экономических и других мероприятий, предусмотренных Стратегией, позволит

прекратить процессы деградации природных ресурсов и повысить эколого-экономическую эффективность использования земель и аграрного производства в целом. Таким образом, предполагается обеспечить: *в экономической сфере* – повышение эффективности общественного производства путем сбалансированного использования природно-ресурсного потенциала агросфера, в частности повышение эффективности сельскохозяйственного производства; *в экологической сфере* – уменьшение негативного воздействия на окружающую среду в результате ведения сельскохозяйственной деятельности; ресурсосбережение и снижение энергоемкости сельскохозяйственного производства; сбалансированное использование и охрану земель, сохранение природных ландшафтов; обеспечение техногенно-экологической безопасности жизнедеятельности человека путем соблюдения экологически допустимых уровней и режимов использования природных ресурсов агросфера; *в социальной сфере* – создание и поддержание полноценной жизненной среды, улучшение здоровья работников сельского хозяйства и всего населения; сохранение и создание новых рабочих мест; устранение региональных различий по условиям жизнедеятельности; улучшение условий труда и жизни населения.

Реальный экономический эффект будет заключаться в уменьшении расходов на возмещение убытков от негативных явлений в агроландшафтах, предотвращении потери от снижения плодородия почв, их деградации, в повышении производительности сельскохозяйственного производства, а также в получении высококачественной продукции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бизек В. Политика и право ЕС по вопросам, касающимся окружающей среды: пособие. – Киев: Минприроды, 2013.
2. Ломидзе Ю. Основы программно-целевых методов управления в АПК // АПК: экономика, управление. – 2009. – № 2. – С. 37–42.
3. Макарова Т.И., Губская Н.С. Охрана окружающей среды в сельском хозяйстве: перспективы сближения законодательства республики Беларусь и Европейского Союза: аналитическая записка. – Минск: БГУ, 2013.
4. Мальцев Н.В. Совершенствование программно-целевого управления агропромышленным комплексом Среднего Урала // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2011. – № 5.
5. Муравых А.И. Теоретические основы управления экологической безопасностью. – М.: КОМЭК, 2008.
6. Муравых А.И. Философия экологической безопасности (опыт системного подхода). – М.: Изд-во РАГС, 1997.

7. Огонь Ц.Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
8. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014–2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України // Економіка АПК. – 2013. – № 12. – С. 89–96.
9. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» № 188/98-вр від 05 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>
10. Рогач С.М. Інституціональні домінанти екологізації аграрного природокористування // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 181 (6). – С. 194–201.
11. Савкин В.И. Концептуальные основы экологического менеджмента в аграрном секторе экономики. – Орел: ОГАУ, 2011.
12. Ткачук В.А. Інституціональне середовище сталого розвитку сільських територій // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2013. – Вип. 12. – С. 230–234.
13. Федорчак В. Механізми координації процедури стратегічного проєктування екологічної безпеки на регіональному рівні // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 119–122.
14. Шибаєва Н.В., Квятко Т.М. Еволюція спільної аграрної політики ЄС // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. – 2015. – Вип. 162. – С. 306–315.
15. Щербина С.В. Державна політика у сфері забезпечення екологічної безпеки виробництва та реалізації агропродовольчої продукції // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 108–116.
16. Agenda 2000 – For a stronger and wider Union. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000 final, 13 July 1997. Bulletin of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
17. Ans Kolk. Economics of Environmental Management. Harlow: Pearson Education. 2000.
18. Daly H.E. Ecological Economics: Principles and Applications. Washington: Island Press, 2007.
19. Daugbjerg C., Swinbank A. An introduction to the “new” politics of agriculture and food // Policy Soc. 2012. Vol. 31. P. 259–270.
20. Franks J.R., McGloin A. Joint submissions, output related payments and environmental co-operatives: Can the Dutch experience innovate UK agri-environment policy? // Journal of Environmental Planning and Management. 2007. Vol. 50. P. 233–256.
21. Manos B., Papathanasiou J., Bournaris T., Voudouris K. A multicriteria model for planning agricultural regions within a context of groundwater rational management // Journal of Environmental Management. 2010. Vol. 91. P. 1593–1600.
22. Merckx T., Pereira H. Reshaping agri-environmental subsidies: From marginal farming to large-scale rewilding // Basic and Applied Ecology. 2015. Vol. 16. P. 95–103.
23. Pretty J. Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence // Philosophical Transactions of the Royal Society B. 2008. Vol. 363. P. 447–465.
24. Wilson G.A., Hart K. Financial imperative or conservation concern? EU farmers’ motivations for participation in voluntary agri-environmental schemes // Environment and Planning A. 2000. Vol. 32. pp. 2161–2185.

STRATEGIC IMPERATIVES OF ENVIRONMENTAL SAFETY MANAGEMENT IN THE AGRARIAN SECTOR OF ECONOMY

Shkuratov Aleksei I.

Doctor in Economics, Senior Researcher,
Deputy Director for Research and Innovative Development,
Institute of Agroecology and Nature Management of NAAS of Ukraine.
Address: 12 Metrological St., Kyiv 03143, Ukraine.
E-mail: shkuratov_ai@ukr.net

Abstract

The main purpose of this study was to substantiate the strategic imperatives of managing environmental safety in the agricultural sector of economy. Analysis of the provision of strategic development of the agrarian sector at the national and international level has shown the need to create a fundamentally new system of regulatory and legal acts regulating environmental security in the agrarian sector. It is concluded that the current legislative base of Ukraine should be expanded by adopting and enforcing a single normative legal act that will serve as the doctrine of ecologically balanced development of rural areas and will allow implementing in practice a comprehensive approach to environmental protection in the agrosphere on the basis of complementary environmental requirements, established for the subjects of agricultural activities. Taking into account the main imperatives of the doctrine of ecologically balanced development of the agrarian sector, the strategy of environmental safety in the agrarian sector of the Ukrainian economy is justified, which should become a reference point for state power and local self-government when developing state and regional programs for ensuring environmental security in the agrosphere.

Keywords: environmental safety; management; public policy; doctrine; strategy; strategic imperatives; agrarian sector.

Citation: Shkuratov, A.I. (2017). Strategicheskie imperativy upravleniya ekologicheskoy bezopasnost'yu v agrarnom sektore ekonomiki [Strategic Imperatives of Environmental Safety Management in the Agrarian Sector of Economy]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 207–225 (in Russian).

REFERENCES

1. Bizek, V. (2013). *Politika i pravo ES po voprosam, kasajushchimsya okruzhajushhey sredy: posobie* [EU Policy and Law on Matters Relating to the Environment: A Handbook]. Kyiv: Minprirody (in Ukrainian).
2. Daly, H.E. (2007). *Ecological Economics: Principles and Applications*. Washington: Island Press.

3. Kolk, A. (2000). *Economics of Environmental Management*. Harlow: Pearson Education.
4. Makarova, T.I. & Gubskaja, N.S. (2013). *Okhrana okruzhayushchey sredy v sel'skom hoziyastve: perspektivy sblizheniya zakonodatel'stva respubliki Belarus' i Evropeyskogo Soyuza: analiticheskaya zapiska* [Environmental Protection in Agriculture: Prospects for Convergence of the Legislation of the Republic of Belarus and the European Union: An Analytical Note]. Minsk: BGU (in Russian).
5. Muravykh, A.I. (2008). *Teoreticheskie osnovy upravleniya ekologicheskoy bezopasnost'yu* [Theoretical Basis of Environmental Safety Management]. Moscow: KOMEK (in Russian).
6. Muravykh, A.I. (1997). *Filosofiya ekologicheskoy bezopasnosti (opyt sistemnogo podkhoda)* [Philosophy of Ecological Safety (Experience of the System Approach)]. Moscow: RAHS (in Russian).
7. Office for Official Publications of the European Communities (1997). *Agenda 2000 – For a Stronger and Wider Union. Document Drawn up on the Basis of COM (97) 2000 Final. Bulletin of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
8. Popova, O.L. (2013). Novi priorytety Spil'noi ahrarnoi polityky YeS na 2014–2020 roky: stratehichni oriientyry dlia rozvytku ahrosfery Ukrayny [New priorities of the Common Agricultural Policy of the EU for 2014–2020: strategic guidelines for the development of the agrosphere of Ukraine]. *Ekonomika APK*, no 12, pp. 89–96 (in Ukrainian).
9. Savkin, V.I. (2011). *Kontseptualnyie osnovy ekologicheskogo menedzhmenta v agrarnom sektore ekonomiki* [Conceptual Foundations of Environmental Management in the Agrarian Sector of Economy]. Orel: OGAU (in Russian).
10. Shcherbyna, S.V. (2013). Derzhavna polityka u sferi zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky vyrobnytstva ta realizatsii ahroprodovolchoi produktsii [State Policy in the Field of Ensuring Environmental Safety of Production and Sale of Agro-Food Products]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, no 2, pp. 108–116 (in Ukrainian).
11. Shybaieva, N.V. & Kviatko, T.M. (2015). Evoliutsiia spil'noi ahrarnoi polityky YeS [Evolution of the Common Agricultural Policy of the EU]. *Visnyk Kharkiv's'koho natsional'noho tekhnichnogo universytetu sil's'koho hospodarstva imeni Petra Vasyl'chenka*, no 162, pp. 306–315.
12. Verkhovna Rada of Ukraine (1998). *Postanova «Pro Osnovni napriamy derzhavnoi polityky Ukrayny u haluzi okhorony dockillia, vykorystannia pryrodnykh resursiv ta zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky»* [Resolution «On Main Directions of the State Policy of Ukraine in the Field of Environmental Protection, Use of Natural Resources and Ensuring Environmental Safety】. Kyiv: VRU (in Ukrainian).
13. Rohach, S.M. (2013). Instytutsionalni dominanty ekolohizatsii ahrarnoho pryrodokorystuvannia [Institutional Dominants of the Ecologization of Agrarian Nature Management]. *Naukovyi visnyk Natsionalnogo universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrayny*, no 181 (6), pp. 194–201 (in Ukrainian).
14. Fedorchak, V. (2012). Mekhanizmy koordinatsii protsedury stratehichnogo proektuvannia ekolohichnoi bezpeky na rehionalnomu rivni [Mechanisms for Coordinating the Procedure for the Strategic Design of Environmental Safety at the Regional Level]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, no 3, pp. 119–122 (in Ukrainian).
15. Tkachuk, V.A. (2013). Instytutsionalne seredovishche staloho rozvytku silskykh terytorii [Institutional environment for sustainable development of rural areas]. *Visnyk Sumskoho natsionalnogo ahrarnoho universytetu*, vol. 12, pp. 230–234 (in Ukrainian).

16. Lomidze, Yu. (2009). Osnovy programmno-tselevykh metodov upravleniya v APK [Fundamentals of Program-Target Management Methods in the Agroindustrial Complex]. *APK: ekonomika. Upravleniye*, no 2, pp. 37–42 (in Russian).
17. Maltsev, N.V. (2011). Sovershenstvovaniye programmno-tselevogo upravleniya agropromyshlennym kompleksom Srednego Urala [Perfection of the Program-Target Management of the Agro-Industrial Complex of the Middle Urals]. *Ekonomika selskokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*, no 5 (in Russian).
18. Ohon, Ts.H. (2009). Prohramno-tsilovyи metod ta efektyvnist biudzhetnykh [Program-Target Method and Effectiveness of Budget Programs]. *Finansy Ukrayny*, no 7, pp. 20–29 (in Ukrainian).
19. Daugbjerg, C. & Swinbank, A. (2012). An Introduction to the “New” Politics of Agriculture and Food. *Policy Soc*, vol. 31, pp. 259–270.
20. Franks, J.R. & McGloin A. (2007). Joint Submissions, Output Related Payments and Environmental Co-Operatives: Can the Dutch Experience Innovate UK Agri-Environment Policy? *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 50, pp. 233–256.
21. Manos, B., Papathanasiou, J., Bournaris, T. & Voudouris K. (2010) A Multicriteria Model for Planning Agricultural Regions Within a Context of Groundwater Rational Management. *Journal of Environmental Management*, vol. 91, pp. 1593–1600.
22. Merckx, T. & Pereira H. (2015). Reshaping Agri-Environmental Subsidies: From Marginal Farming to Large-Scale Rewilding. *Basic and Applied Ecology*, no 16, pp. 95–103.
23. Pretty, J. (2008). Agricultural Sustainability: Concepts, Principles and Evidence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, no 363, pp. 447–465.
24. Wilson, G.A. & Hart, K. (2000). Financial Imperative or Conservation Concern? EU Farmers’ Motivations for Participation in Voluntary Agri-Environmental Schemes. *Environment and Planning A*, no 32, pp. 2161–2185.