

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ

Мицкевич А., Мицкевич Б., Юрчак Р.

Западнопоморский технологический университет
г. Щецин, Польша

Резюме. В статье представлен анализ шести структурных подразделений Министерства сельского хозяйства и сельских районов, которые функционируют в сфере охраны окружающей среды. Из них три занимаются охраной продукции растениеводства, два связаны с животноводством и одно осуществляет функции контроля в обеих областях. В исследованных подразделениях работают 9924 сотрудника, в том числе в головных офисах 545 человек (5,5%), 5345 человек (53,8%) в воеводствах и 3916 человек (39,6%) в структурах поветов. В анализируемых организационных подразделениях имеются уставные мандаты, изложены их цели и задачи, им приданы функции принятия решений и контроля, инструктажа и консалтинга. Деятельность подразделений охватывает всю страну. Дополнительную роль в защите окружающей среды играют платёжные агентства, которые благодаря финансовым инструментам ЕАП получили механизм формирования экологической политики.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, организационное подразделение, правовое законодательство.

Вступление. В Польше существует большое количество учреждений и организаций, цель которых заключается в охране окружающей среды. Опекун над всеми учреждениями и организациями в Польше осуществляет министр охраны окружающей среды, который несет ответственность за формирование и разработку законов в области охраны окружающей среды. В число обязанностей министерства входят защита от наводнений, способы извлечения природных залежей, хозяйственная деятельность в лесных районах с живущими в них дикими животными, а также определение способов обращения с отходами. Эти полномочия говорят о том, что министерство окружающей среды не занимается вопросами, связанными с сельским хозяйством и сельскими районами. Они вверены министру сельского хозяйства.

На проблематику охраны окружающей среды также следует взглянуть через призму законодательства в данной области. В число основных правовых актов входят Законодательство об охране окружающей

среды (2001) и Закон об охране природы (2004), в котором определяются формы охраны природы (национальные парки, природные заповедники, природные памятники и т.д.), а также программа обособления таких территорий – Натура 2000. В то же время фермеры, ведущие хозяйства на территориях программы Натура 2000, получают финансовую поддержку в рамках второй составляющей Единой Аграрной Политики (ЕАП) из-за проблем с функционированием на этих территориях, которые находятся в ведении Министерства сельского хозяйства. Отношения между министерствами окружающей среды и сельского хозяйства являются многогранными и требуют тесной координации и сотрудничества. С точки зрения сельского хозяйства, охрана окружающей среды осуществляется по принципу взаимной согласованности и охватывает защиту птиц и естественных мест обитания дикой фауны и флоры, грунтовых вод от вредных веществ, переработку сточных вод в хозяйствах, а также защиту воды от нитратов из сельскохозяйственных источников. Все эти действия получают поддержку посредством финансовых инструментов Единой Аграрной Политики Евросоюза.

Проблематика, цели и масштабы исследования. Проблематика охраны окружающей среды в сельской местности является одной из основных задач и целей общей сельскохозяйственной политики. К этой проблематике относятся по крайней мере две из пересекающихся целей, связанных с окружающей средой и смягчением климата. Кроме того, четыре из шести приоритетов Евросоюза касаются проблем, связанных с природной средой. По причине возрастающей важности охраны окружающей среды в качестве целевого анализа в исследовании взяты отдельные структурные подразделения Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов, которые обязаны осуществлять надзор и контроль за соблюдением европейского законодательства, связанного с ЕАП. В частности, внимание было сосредоточено на эволюции этих подразделений, структурном и организационном приспособлении к нормам ЕС в сочетании с выбором численности кадров. Весь комплекс проблем представлен на фоне изменений по охране окружающей среды в законодательстве ЕС. Исследование было основано, главным образом, на правовых актах, отчетах организационных подразделений и программах, касающихся единой аграрной политики.

Проблема защиты окружающей среды в законодательстве ЕС. Защита природных ресурсов, особо охраняемых видов и мест обитания, водных и земельных ресурсов получила широкое признание в качестве важного фактора в функционировании сельского хозяйства и сельских районов. Отрицательные явления возникают в условиях давления на окружающую среду, что приводит к значительной потере би-

оразнообразия. По этой причине приоритетным стало обеспечение стимулов и гарантий для предотвращения ущерба окружающей среде, связанного с деятельностью человека. Системы экологической ответственности в отдельных государствах-членах ЕС различаются по степени нанесения ущерба окружающей среде, а также требованиями в отношении мер по исправлению положения. Директивы служили делу укрепления законодательства ЕС, разработанного в целях сохранения природных ресурсов и услуг, получаемых от них. Путём соединения различных директив мы получаем компактную систему, которая отвечает за предотвращение ущерба биоразнообразию.

Реформа ЕАП 2003 года по-новому подошла к проблематике включения экологических проблем в ЕАП. Приоритетом стало усиление мер финансовой поддержки, которые поощряют фермеров к землепользованию и практикам, которые отвечают требованиям охраны ресурсов окружающей среды как для первой составляющей ЕАП (прямые платежи), так и для второй составляющей ЕАП (развитие сельских районов). Меры, принятые в рамках первой составляющей, направлены в первую очередь на отделение платежей от продукции, реализацию требований взаимной согласованности, а также на озеленение. Взаимная согласованность предполагает, что полное предоставление прямых выплат зависит от соблюдения ряда нормативных требований, касающихся всех аспектов управления фермой, включая экологические стандарты. На бенефициаров накладывается обязанность сохранять все сельскохозяйственные земли в хорошем земледельческом и экологическом состоянии. Модуляция позволяет переносить поддержку с первой на вторую составляющую ЕАП, что привело к увеличению бюджета, доступного для реализации агро-экологических мер. В свою очередь, вторая составляющая охватывает ряд мер по стимулированию защиты сельскохозяйственной окружающей среды. Стратегические принципы Сообщества определили три приоритетных направления мер по улучшению состояния окружающей среды и сельских районов, а конкретно: биоразнообразию, защита и развитие систем сельского хозяйства и сохранение традиционных ландшафтов. В 2004 г. Европейский Союз предпринял дальнейшие шаги по созданию более единообразной системы для предотвращения ущерба окружающей среде и её восстановления, приняв Директиву 2004/35 / WE об экологической ответственности в сфере предупреждения и ликвидации ущерба окружающей среде [Директива, 2004]. Благодаря этим положениям впервые в ЕС разработана комплексная система ответственности за ущерб окружающей среде. Вышеуказанное законодательство дополнялось другими актами. В 2009 г. была принята Директива о диких птицах, направлен-

ная на долгосрочную защиту, хозяйствование и охрану природных ресурсов, которые являются неотъемлемой частью наследия народов Европы. Это дало возможность контролировать природные ресурсы и определить порядок их использования на основе мер, необходимых для поддержания и регулирования естественных балансов между видами. Сохранение, поддержание или восстановление достаточного разнообразия и площади мест обитания имеет важное значение для сохранения всех видов птиц. Для некоторых видов птиц должны быть выработаны специальные меры охраны, касающиеся их мест обитания, с тем чтобы обеспечить их выживание и размножение в ареале распространения. Меры поддержки должны также принимать во внимание мигрирующие виды, а также координироваться с целью обеспечения единого целого. Для обеспечения экологической политики были разработаны общие показатели для агро-окружающей среды, что позволяет на основе объективных методов сравнивать их и отслеживать. Показатели информировали о способах внедрения изменений в сельскохозяйственную среду, а также информацию о состоянии сельского хозяйства и экологии. Разработанная система агро-экологических показателей принимала во внимание воздействие положительных и отрицательных факторов сельского хозяйства на окружающую среду и отражала региональные различия в экономических структурах и естественных условиях. С вступлением Польши в Европейский союз возникла необходимость введения правовых норм ЕС, особенно в отношении Единой Аграрной Политики, которая теперь единообразна внутри Сообщества. Так, Польша стала нести ответственность за своевременное и правильное переложение директив в национальное законодательство, а также за правильное применение и внедрение всех законодательных актов ЕС (концепция в системе правовых норм Европейского союза). На польской почве проблематика охраны окружающей среды была поднята в нескольких отдельных законах из-за необходимости осуществления ЕАП, включая директивы по птицам и местообитаниям, которые предусматривают введение особых процедур. Возникла также необходимость провести реорганизацию структурных подразделений, работающих в сфере охраны окружающей среды, и дать им новые полномочия и правомочия. Благодаря реализации законодательства ЕС, структурные подразделения Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов установили тесные связи с европейскими институтами, особенно в отношении информации, составления отчетов и докладов европейского сотрудничества. Законодательством по охране окружающей среды формируются правовые акты разного уровня, начиная от международных конвенций, распоряжений и директив

ЕС и заканчивая национальными законами, принятыми Сеймом, и подзаконными актами. Особая ответственность за охрану окружающей среды приходится на сельское хозяйство, которое использует около 60% от общей площади страны. Производственная деятельность на этих площадях вызывает разносторонние изменения в почве, воде, воздухе, т. е. на поверхности, используемой для сельского хозяйства, которая не может развиваться сама по себе, а должна находиться под наблюдением специально предназначенных для этого государственных органов.

Государственные подразделения Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов, содействующие охране окружающей среды. Сфера компетенции структурных подразделений, подчиненных и подконтрольных министру определяется Законом об отделах правительственной администрации и различных законов административного сельскохозяйственного права. В свете этого закона проводится различие между двумя типами управления, т. е. комплексным администрированием и разъединённым администрированием. Комплексное администрирование основано на единоначалии воеводы, который гарантирует надёжное слияние составляющих управленческого аппарата, определяющего эффективность и результативность поставленных задач. Суть его в том, что под общим руководством и координацией воеводы начинает работу официально выбранная группа институций. В сельскохозяйственном секторе, к примеру, такой выбор объединит работу воеводского инспектора защиты растений и семян, инспектора коммерческого качества сельхозпродуктов и ветеринаров.

В свою очередь, разъединённое администрирование - это местные органы государственного управления, подчиненные соответствующим министрам, выполняющие задачи государственного управления в воеводстве. Органы разъединённого администрирования, работающие на территории воеводства, обязаны согласовывать с воеводой планы действий, проводить деятельность в соответствии с рекомендациями воеводы, представлять воеводе годовые отчёты, а также представлять текущую информацию о своей деятельности на территории воеводства.

Центральные государственные органы управления создаются правомочными актами на уровне закона и, как исключение, актом более низкого уровня. Они действуют на основании уставов, установленных табелей должностей, распределения по категориям и требованиям квалификации, а также таблиц размеров заработной платы. Организационные подразделения, подчиненные министру, можно разделить на две группы. К первой группе относятся органы, связанные с растениеводством, которые доминируют с точки зрения их количества из-за

ориентации на большие площади сельскохозяйственных угодий, охватывающих около 60% территории страны. Следовательно, только ветеринарная инспекция и центр животноводства однозначно ориентированы на продукцию животноводства. Прочие органы функционируют в обеих сферах сельскохозяйственного производства.

Специализированные сельскохозяйственные инспекции назначаются для выполнения функций управления, вмешиваясь в деятельность фермерских хозяйств путем выдачи административных решений. Кроме того, инспекции действуют в качестве консультативного, аналитического и информационного органа индустрии. Характерной особенностью организационных подразделений, подчиненных и подконтрольных министру, ответственному за сельское хозяйство, стало придание им новых полномочий по мере углубления европейской интеграции. Перед вступлением в ЕС основная цель состояла в том, чтобы отойти от административных функций, которыми они обладали в прошлом, чтобы попробовать себя в роли деловых органов, направленных на выполнение задач, вытекающих из европейского законодательства. Помимо двух учреждений, которым были приданы функции платёжных организаций, большинство органов уже существовало в прошлом. Как правило, изменения предусматривали в дополнение к смене названий или соединению некоторых подразделений, в основном, введение в уставы европейских законов, обязательных для всех государств-членов ЕС.

Европейский союз не определял, какие организационные подразделения надо создать, не устанавливал их количество, а также не уточнял, как их назвать или какие организационные структуры им придать. Главной директивой стало то, чтобы законодательство ЕС в полной мере отразилось в практическом функционировании сельского хозяйства и сельских районов. В Польше практика была основана на подразделениях и органах, имевших давние традиции. Им только было придано современное содержание. Лишь в некоторых случаях были соединены более мелкие подразделения и им были даны новые полномочия. Сфера деятельности министра охватывает различные хозяйственные субъекты и организационные подразделения. Министру сельского хозяйства подчиняются, в общей сложности, 69 организационных подразделений, в том числе 7 непосредственно ему подчиненных и 62 контролируемых им, среди которых 3 агентства, 11 подразделений по исследованию и развитию, 45 центров сельскохозяйственного образования, а также Национальный центр сельскохозяйственного обучения, Центральная сельскохозяйственная библиотека и Польский клуб конных бегах.

Среди 6 анализируемых организационных подразделений 5 в качестве существующих департаментов правительства финансируются из

бюджета, например, отдел 32 – сельское хозяйство и отдел 35 – сельскохозяйственные рынки. Во всех исследуемых подразделениях работают 9924 сотрудника, в том числе на центральном уровне 545 человек (5,5%), 5345 человек (53,8%) в воеводствах и 3916 человек (39,6%) в структурах поветов. Приём на работу в поветах осуществляют только районные ветеринарные инспекции. Кроме того, эти учреждения нанимают на работу ветеринаров в пунктах пересечения границ (118 человек).

Таблица – Общее количество сотрудников в исследуемых структурных подразделениях Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов (2015)

Подразделения	Год создания	Предшествующие подразделения	Количество сотрудников				
			Всего	Головной офис	Воеводство или регион	Повет (район)	Прочие
Главная инспекция защиты растений и семеноводства	2002	Инспекция защиты растений и Инспекция семеноводства	2152	66	2086		
Национальная агрохимическая станция	2004	Региональные агрохимические станции	535	11	524		
Центр тестирования сортов зерновых культур	1966	Экспериментальные станции оценки сортов	596	96	500		
Национальный центр животноводства	2001	Центральная станция животноводства	93	42	51		
Главная ветеринарная инспекция	2004	Ветеринарные станции	5901	110	1757	3916	118- ветеринары на границах
Главная инспекция товарного качества сельхозпродуктов	2003	Инспекция по закупкам и переработке сельхозпродукции и Центральная инспекция по стандартизации	647	220	427		
Всего			9924	545	5345	3916	118

Источник: данные структурных подразделений

Организационные структуры подразделений были сформированы так, чтобы они соответствовали функциям контроля и надзора за возложенными задачами на вверенном им участке, могли бы принимать

решения, постановления или рекомендации, а также имели бы нужные лаборатории и обученный персонал, который подтверждал бы свои знания на основе системы дополнительного образования. Соотношение числа сотрудников в головных офисах и в подразделениях в воеводстве кажутся правильными, т. к. основная работа сосредоточена на территориях, находящихся как можно ближе к фермам. Мы опускаем в этих структурных и организационных системах поветы как важное звено местного самоуправления отчасти из-за того, что в 1975-1999 гг. в административного деления на поветы (районы) не было.

Отсутствие доступа к отчётам некоторых организационных подразделений затрудняет анализ человеческого фактора. Например, согласно отчету Главной ветеринарной инспекции в ней работает относительно большая группа людей (5,9 тыс.), среди которых наряду с ветеринарами (2,2 тыс.) дополнительно заняты биологи, микробиологи (1,3 тыс.) и юристы (0,5 тыс.), что, вероятно, связано с характером работы. Можно ожидать, что аналогичные стандарты и критерии, касающиеся уровня образования, стажа и опыта работы представлены и в др. организационных подразделениях.

Характеристика структурных подразделений Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов, связанных с продукцией растениеводства:

- Главная инспекция защиты растений и семеноводства;
- Национальная агрохимическая станция;
- Центр тестирования сортов зерновых культур (ЦТСЗК).

Структурные подразделения Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов в сфере животноводства:

- Национальный центр животноводства;
- Главная ветеринарная инспекция;
- Главная инспекция товарного качества сельхозпродуктов.

Заключение. Анализируемые организационные подразделения имеют уставные документы, определены их цели и задачи, им приданы функции принятия решений и контроля, а также обучения и консалтинга. Деятельность подразделений своей сетью покрывает всю страну, исполняемые ими функции пересекаются друг с другом, обеспечивая реализацию приоритетов, вытекающих из защиты окружающей среды. Большинство организационных подразделений имеет двухуровневую систему (головной офис-воеводство), при этом только ветеринарная инспекция имеет своих представителей в поветах. Отсутствие третьего уровня в поветах объясняется тем, что в течение более 24 лет (1975-1999) поветов в национальной системе административного деления не было, а сейчас при развитии телекоммуникаций необходимость созда-

ния этих подразделений может попросту не возникнуть. В соответствии с законодательством в качестве хранителей окружающей среды выступают организационные подразделения. В их обязанности входит выявление виновников загрязнения и надзор за теми хозяйственными субъектами, которые вызвали непосредственную угрозу причинения ущерба или нанесли вред окружающей среде, принятие превентивных мер или мер по исправлению положения. Большую роль в соблюдении принципов надлежащей сельскохозяйственной практики в связи с охраной окружающей среды играют платёжные агентства, особенно Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства. В обязанности Агентства входит распределение платёжных средств в виде прямых платежей и поддержки в рамках Программы развития сельских районов. В рамках этих действий бенефициар обязан полностью соблюдать требования, указанные в договоре, в противном случае ему грозят определённые санкции. Благодаря финансовым инструментам ЕАП достигнуто почти полное представление о действиях фермеров, посредством чего создан механизм формирования экологической политики, который шаг за шагом можно видоизменять.

ЛИТЕРАТУРА

1. Директива 2004/35 / Европарламента и Совета Европы от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в области предотвращения и ликвидации ущерба окружающей среде.
2. Годовой отчет о деятельности Инспекции торгового качества продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности, 2015, Варшава.
3. Закон от 29 июня 2007 года Об организации разведения и воспроизводства сельскохозяйственных животных.
4. Закон от 10 июля о удобрениях и об обогащении почв.
5. Закон от 18 декабря 2003 года о защите растений.
6. Закон от 29 января 2004 года о ветеринарной инспекции.
7. Закон от 21 декабря 2000 года О товарном качестве сельхозпродуктов.
8. Закон от 25 ноября 2010 года о Центре тестирования сортов зерновых культур.

УДК 338.43:005.572(438)

КОНСУЛЬТАТИВНАЯ СИСТЕМА В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ В НОВОЙ ФИНАНСОВОЙ ПРОГРАММЕ НА 2014-2020 ГОДЫ

Мицкевич А., Мицкевич Б., Юрчак Р.

Западнопоморский технологический университет
г. Щецин, Польша

Консалтинг в течение долгого времени помогает фермерам находить нужные направления и хозяйствовать на фермах. Консалтинг вли-