



Стабильное Сельское Хозяйство Центральной и Восточной Европы

**Институциональные изменения в сельском хозяйстве и
окружающей среде Центральной и Восточной Европы**

ЧАСТЬ 4

Обзор программы ССХСЦВЕ



Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, ФАО
Университет Гумбольдта, Берлин

Институциональные Изменения в Сельском
Хозяйстве и Окружающей
Среде Центральной и Восточной Европы
Под редакцией Франца Гацвейлера и Конрада Хагедорна

Использованные обозначения и представленные в данной публикации материалы не выражают официального мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций в отношении правового статуса какой-либо страны, территории, города, местности, их властей, а также их границ.

Программа ССХСЦВЕ (Стабильное сельское хозяйство в странах Центральной и Восточной Европы), QLK5-1999-01611, финансируется в рамках 5-ой Структурной Программы ЕС. Ответственность за предоставленную информацию и высказанные в данном материале мнения полностью возлагается на редакторов и авторов публикации.

Для справок просим обращаться:

Франц Гацвейлер и Рената Джудис

Университет Гумбольдта, Берлин

Институт сельскохозяйственной экономики и социологии

Кафедра экономики ресурсов

Люсенштр. 56, D-10099 Берлин

(Luisenstr. 56, D-10099 Berlin)

Тел.: +49.(0)30-2093 6305 Факс: +49.(0)30-2093 6497

<http://www.ceesa.de>

E-mail: [franz.gatzweiler@agrар.hu-berlin.de](mailto:franz.gatzweiler@agrار.hu-berlin.de)

renate.judis@agrар.hu-berlin.de

Все права защищены. Ни одна часть данной публикации не может быть воспроизведена, сохранена в поисковой системе либо передана в любой форме и любым способом - электронным, механическим, фотокопировальным или любым другим - без разрешения владельца авторских прав. Все заявки на получение подобного разрешения с указанием цели и объема переиздания должны быть адресованы директору отдела информации Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Виале делле Терме ди Каракалла, 00100 Рим, Италия.

Институциональные изменения в сельском хозяйстве и окружающей среде Центральной и Восточной Европы

- 1** Сохранение ценных природных ландшафтов в расширенной Европе: Сравнительный анализ ситуации в Чешской Республике, Венгрии и Словении.
- 2** Проблемы, связанные с принятием вступающими в ЕС странами Директивы по нитратам: Сравнительный анализ ситуации в Польше, Литве и Словакии.
- 3** Ирригация и система управления водными ресурсами в переходный период экономики: частный случай Болгарии в сравнении с Латвией, Восточной Германией и Румынией.
- 4** Институциональные изменения в сельском хозяйстве и окружающей среде Центральной и Восточной Европы: Обзор Программы ССХСЦВЕ.

Редакторы выпуска: Франц Гацвейлер и Конрад Хагедорн

ОБЗОР ПРОГРАММЫ СТАБИЛЬНОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ (ССХСЦВЕ)

Франц В.Гацвейлер

*При содействии
Конрада Хагедорна
Анетт Зелей
Филиппа Лоу
Джона Сумелюса
Стефана Бакмена
Степана Танича*

ПРЕДИСЛОВИЕ

Работа по составлению данного обзора проводилась как часть Программы стабильного сельскохозяйственного развития в странах Центральной и Восточной Европы (ССХСЦВЕ) и финансировалась в рамках 5-ой Структурной Программы ЕС. В рамках данной программы анализировались контекст и перспективы стабильного развития сельского хозяйства в двенадцати странах Центральной и Восточной Европы: Болгарии, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словакии, Словении и Украине. В исследовательскую группу входили представители университетов и исследовательских институтов стран ЦВЕ, а также Берлинского университета Гумбольдта, Хельсинкского, Вагенингенского и Ньюкаслского университетов и Регионального представительства ФАО в Центральной и Восточной Европе (Будапешт).

В рамках программы ССХСЦВЕ исследовалось, насколько требования по охране окружающей среды и защите природы учитывались странами ЦВЕ в период трансформации политических и экономических институтов сельскохозяйственного сектора и подготовки к вступлению в ЕС. Локальные исследования частных случаев проводились во всех вышеупомянутых странах ЦВЕ. Полученные данные были обобщены и представлены к детальному рассмотрению и обсуждению в ходе рабочих встреч по вопросам политики, проведенных в рамках ССХСЦВЕ. Это были выездные рабочие встречи, проходившие в Чешской Республике, Болгарии и Польше.

Полученные нами данные подтвердили, что процесс создания институтов стабильного управления ресурсами в сфере сельского хозяйства останется в переходной стадии даже после вступления в ЕС в 2004 году. Новые члены Евросоюза приложили огромные усилия по принятию норм *acquis communautaire* и созданию новых управленческих органов (как часть критериев, принятых в Копенгагене¹). Проведенные наблюдения подтверждают тот факт, что построение формальных институтов на национальном и субнациональном уровнях общества связано с меньшими трудностями, чем создание местных институтов управления сохранением и распределением ресурсов. Последнее требует фундаментальных политических и экономических реформ на ранней стадии с целью создания благоприятной экономико-правовой среды, позволяющей осуществить последовательные реформы на местах.

Причинами задержек и неудач в вопросах построения институтов стабильного развития являются:

1 В 1993 году на Европейском Совете в Копенгагене страны-члены ЕС пришли к соглашению, что “ассоциированные страны ЦВЕ, изъявившие на то желание, станут членами Европейского Союза. Вступление в ЕС состоится как только страна – кандидат будет в состоянии взять на себя членские обязательства по удовлетворению необходимых экономических и политических условий”. В дальнейшем в тексте вышесказанное обозначается как “Копенгагенские критерии”.

- все большее осложнение конфликтов вокруг использования ресурсов на местном уровне (напр. разные группы интересов, различные характеристики заинтересованных сторон и разные стереотипы поведения при взаимодействии со специфическими ресурсами);
- недостаточно быстрый темп изменений, необходимых для создания институтов стабильности на местах. (На этом уровне в процесс часто вовлекаются неформальные институты, традиции, обычаи и устои, что замедляет темп изменений по сравнению со многими формальными институтами. Это, в частности, связано и с фактором старения сельского населения);
- в свете вступления в ЕС уделение большего внимания разрешению “крупных”, а не локальных проблем.

Следовательно, чтобы найти оптимальные пути разрешения проблем, связанных с охраной окружающей среды и использованием локальных ресурсов в сельскохозяйственном секторе ЦВЕ, необходимо сконцентрировать внимание на построении институтов в сотрудничестве со странами Центрально-Восточной и Западной Европы. Рабочие встречи по вопросам политики в рамках ССХСЦВЕ стали одним из первых позитивных шагов в этом направлении. Обмен мнениями относительно схожих проблем и опыта решения задач в области охраны окружающей среды и управления ресурсами может стимулировать процесс взаимного обучения. Этот процесс необходим для построения институтов стабильности. Содействие взаимному обучению и построению институтов стабильного управления ресурсами в странах Центральной и Восточной Европы должно сопровождаться непрерывными инвестициями в общественный и человеческий капитал на селе.

*Доктор-профессор Конрад Хагедорн
Доктор Франц В. Гацвейлер*

Доктор Степан Танич

Берлинский университет Гумбольдта

Субрегиональное представительство
ФАО в ЦВЕ

БЛАГОДАРНОСТЬ

Программа ССХСЦВЕ (Стабильное сельское хозяйство в странах Центральной и Восточной Европы) финансировалась в рамках 5-ой Структурной Программы ЕС: Качество жизни и использование жизненно необходимых ресурсов; Ключевое направление No 5: Стабильное сельское хозяйство, рыболовство и лесоводство; Интегрированное развитие сельской местности, включая горные районы. Программа осуществлялась исследовательской сетью ученых в Германии, Объединенном Королевстве, Нидерландах, Финляндии, Болгарии, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Словакии, Словении, Румынии и Украине.

Данная сеть была создана совместными усилиями участников первой рабочей встречи в рамках Программы ССХСЦВЕ, состоявшейся в марте 1999г. в Годолло (Венгрия) при поддержке Субрегионального представительства ФАО в Центральной и Восточной Европе (ФАО, 1999). Мы высоко ценим вклад всех участников в разработку исследовательской программы ССХСЦВЕ, в особенности - содействие, оказанное ими на первых этапах проекта. Мы выражаем благодарность Антонии Люттекен за ее вклад в разработку проекта и запуск программы. Во многом благодаря ее усилиям и небольшой преданной команде Университета Гумбольдта, нам представилась возможность полноценной работы в рамках трехлетней Паневропейской исследовательской программы.

Много усилий было вложено в процесс разработки, руководства и осуществления научных исследований в рамках Программы ССХСЦВЕ. Результаты, представленные в предлагаемой публикации из серии ССХСЦВЕ/ФАО, основаны на данных исследований частных случаев в странах Центральной и Восточной Европы (СЦВЕ) и рабочих встреч по вопросам политики (РВВП). РВВП проводились в Чешской Республике, Болгарии и Польше. Все наши усилия, направленные на обеспечение содержательности и разнообразия документации по исследованиям частных случаев и результатам РВВП были бы бесплодны без помощи и содействия всей исследовательской группы ССХСЦВЕ (см. перечень участников). Мы глубоко благодарны нашим старшим и младшим коллегам-исследователям в странах ЦВЕ, которые присоединились к Исследовательской Программе ССХСЦВЕ. Они оказали неоценимую помощь в проникновении в самую суть проблем и достижении результатов.

Изначально в рамках программы ССХСЦВЕ были четко намечены исследовательские цели и аналитическая структура, что предъявило определенные требования к участникам из стран ЦВЕ относительно теоретических подходов и эмпирических методологий. Все участники с пониманием отнеслись к этой проблеме и приняли активное участие в процессе взаимного обучения, текущих научных обсуждениях и дискуссиях. Усилия, приложенные для написания докладов, отчетов, статей, подготовки презентации и конференций (см. приложение 2), а также обмена мнениями со специалистами-практиками и принимающими решения политиками, отражают высокую степень заинтересованности всех

членов исследовательской группы. Их преданность делу и усердие были чрезвычайно плодотворны, и мы высоко ценим их труд, даже если не имеем возможности назвать всех поименно.

Помимо научных целей, Программа ССХСЦВЕ была направлена на создание группы исследователей из научных институтов и университетов стран Западной Европы и ЦВЕ. Наличие общего рабочего языка и общих исследовательских интересов способствовало достижению этой цели. Тем не менее, в результате каждодневных работ, выяснилось, что все еще существует множество барьеров на пути координированной совместной исследовательской работы. Для объединения усилий в достижении целей программы необходимо было преодолеть существующие различия в культуре и традициях исследовательской деятельности и менеджмента. Мы многое узнали в этом отношении и хотели бы поблагодарить всех, кто принимал в этом активное участие.

Регулярные рабочие встречи, конференции и семинары были важным шагом в процессе обмена знаниями и формирования исследовательской группы ССХСЦВЕ. Эти встречи проводились в конце каждого этапа исследований и предоставляли возможность участникам исследовательской группы ССХСЦВЕ представить и обсудить полученные данные на международном уровне. Каждая такая встреча проводилась в одной из стран Центральной и Восточной Европы. При проведении встреч в этих странах исследователи ССХСЦВЕ брали на себя все организационные вопросы. Благодаря их усилиям наши рабочие заседания были плодотворными и проходили в приятной атмосфере. Мы выражаем особую признательность всем локальным организационным группам за предоставление возможности проведения рабочих встреч ССХСЦВЕ, семинаров и конференций в Годолло (Венгрия), Бухаресте (Румыния), Елгаве (Латвия), Пловдиве (Болгария), Нитре (Словакия), Блеле (Словения) и Ольшине (Польша). Семинар по Phare/АСЕ, организованный в Нитре, стал своеобразной “среднесрочной кульминацией” этого событийного ряда. Благодаря этому семинару многие зарубежные эксперты и не участвующие в программе специалисты получили возможность обсудить работу ССХСЦВЕ. В контексте всего вышесказанного мы выражаем особую благодарность штаб-квартире ФАО за содействие в проведении семинара и за участие доктора Джона Диксона в качестве официального делегата.

Мы хотели бы поблагодарить всех партнеров по программе и их исследовательские группы, особенно руководителей рабочих групп Филиппа Лоу, Луиса Слангена, Джона Сумелиуса и Степана Танича за руководство научно-исследовательским процессом и оказание необходимой конструктивной и инновационной поддержки. Также выражаем нашу признательность местным специалистам-практикам, фермерам, представителям НПО и местных властей, прямым и косвенным образом участвовавшим в программе. Их участие в различных рабочих встречах, конференциях и семинарах помогло усовершенствовать наши исследовательские методы и лучше сфокусировать стратегию исследований. Надеемся, что сотрудничество между всеми исследователями из Западной, Центральной и Восточной Европы в рамках

программы ССХСЦВЕ стало основой долгосрочных связей. Мы хотели бы выразить благодарность всем представителям Еврокомиссии (ЕК), а особенно г-ну Норберту Винклеру, за советы и оказанную поддержку.

Мы хотели бы также выразить признательность координационной группе ССХСЦВЕ в Берлине. Особая благодарность госпоже Ренате Джудис за ее участие в руководстве и координации всей программы. Она содействовала осуществлению программы с самой первой встречи, проведенной в ее рамках.

Франц Гацвейлер и Конрад Хагедорн

Берлинский университет Гумбольдта, Германия

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	ix
Благодарность	xi
Аббревиатуры	xvii
1 Введение	1
1.1 Защита окружающей среды, ее сложность и социалистическое наследие	1
1.2 Проблемы переходного периода и вступления в ЕС	4
1.3 Цели программы	6
2 Концептуальная структура	9
3 Методология	13
3.1 Методика исследований на основе изучения частных случаев	13
3.2 Обучение и взаимный обмен знаниями	13
3.3 Процесс исследований	16
3.4 Группа ресурсных проблем	17
4 Основные результаты	29
4.1 Институты стабильности	29
4.2 Агроэкологическая политика	35
4.3 Системы хозяйствования и экология	42
Ссылки	53
Список участников	57
Приложение 1: Обзор исследований частных случаев в рамках ССХСЦВЕ	61
Приложение 2: Документация ССХСЦВЕ	67

АББРЕВИАТУРЫ

АЭП (AEP)	-	Агроэкологическая программа
ОСХП (CAP)	-	Общая сельскохозяйственная политика ЕС
СЦВЕ (CEECs)	-	Страны Центральной и Восточной Европы
ССХСЦВЕ (CEESA)	-	Стабильное сельское хозяйство в странах Центральной и Восточной Европы
ЕК (EC)	-	Европейская Комиссия
ЕИБ (EIB)	-	Европейский Инвестиционный Банк
ЕС (EU)	-	Европейский Союз
ФАО (FAO)	-	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
МСПИ (ISPA)	-	Механизм структурной политики интеграции (Программа ЕК)
САПТСЦВЕ (КАТО)	-	Сравнительный анализ процесса трансформации в странах Центральной и Восточной Европы (Исследовательская программа университета Гумбольдта, Берлин)
МПТ (LFA)	-	Менее предпочитаемые территории
МСХ (MoA)	-	Министерство сельского хозяйства
МЭ (MoE)	-	Министерство экологии
НАЭП (NAEP)	-	Национальная агроэкологическая программа (Словения)
ЭСЗТ (NATURA)	-	Экологическая сеть защищенных территорий ЕС 2000
НПО (NGO)	-	Неправительственная организация
ОЭСР (OECD)	-	Организация экономического сотрудничества и развития
МПСЭСИ (PHARE)	-	Изначально - Программа ЕК по экономической помощи Венгрии и Польше, позднее - Механизм предварительного содействия (до вступления в ЕС) экономической и социальной

- интеграции стран-кандидатов Центральной и Восточной Европы
- ЗЛ (PLA) - Защищенные ландшафты
- РВВП (PLW) - Рабочая встреча по вопросам политики
- АЭПС (SAEP) - Агроэкологическая программа Словении
- СПИСХРС (SAPARD) - Специальная программа интеграции в области сельского хозяйства и развития села (Программа ЕК)
- TACIS - Техническое содействие Восточной Европы и Центральной Азии (Программа ЕК)
- СССР (USSR) - Союз Советских Социалистических Республик
- ВБ (WB) - Всемирный Банк
- АИВ (WUA) - Ассоциация по использованию воды (Болгария)

1 ВВЕДЕНИЕ

1.1 Защита окружающей среды, ее сложность и социалистическое наследие

“Неоднозначные реакции на перемены в странах Восточной Европы (и бывших республиках СССР) свидетельствуют о том, что природа (институциональных) преобразований, связанных с переходом от плановой экономики к рыночной, не была полностью понята или спрогнозирована“ (Ibrahim and Galt, 2002).

Как бы то ни было, на начальном этапе переходного периода два положения казались довольно ясными для государственных деятелей и политических консультантов. Первое, на переходном этапе западное общество и экономика были необходимым примером для заимствования, поскольку на деле доказали собственную успешность. Второе, политики и экономисты были убеждены, что изменения осуществимы в течение ограниченного промежутка времени (Hagedorn, 1999).

Согласно этому предубеждению, первоначально предложенные типы институциональных преобразований были либо имитационными, либо ограниченными по своей природе. Одна группа предложенных изменений предполагала прямое копирование (репликацию) институтов, действующих в условиях рыночной экономики Запада. Другая же описывала главным образом ограниченные изменения с упором на установление права на частную собственность, на либерализацию рынков и добровольное участие частных лиц и организационных структур в создании соответствующих эффективных систем обмена, которые могли бы свести к минимуму затраты. Несомненно, новые члены ЕС приложили огромные усилия для трансформации собственных систем и подготовки стран и их народов к вступлению в Европейский Союз. Среди стран ЦВЕ Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия и Словения достигли наибольшего успеха в принятии критериев, необходимых для вступления в ЕС. В результате 13 декабря 2002 г. Европейский Совет объявил о завершении переговоров и назначил 1 мая 2004 г. официальной датой вступления вышеупомянутых стран в ЕС в качестве полноправных членов.

Несмотря на этот очевидный прогресс, совершенно ясно, что экологические критерии не были единственным мерилем успеха. В сфере сельского хозяйства страны ЦВЕ продолжают сталкиваться с многочисленными проблемами, связанными с институционализацией совместного производства сельскохозяйственных и экологических товаров и услуг. Проблема не сводится к одним лишь трудностям, связанным с трансформацией политических и экономических систем. Она лежит в своеобразной “области напряжения”, возникающей на стыке, с одной стороны, реформ, необходимых для вступления в ЕС, а с другой - перемен эволюционного характера (Gatzweiler, 2003). Подобная ситуация возводит построение институтов стабильности в разряд экстраординарных задач - даже вне

контекста вступления в ЕС.

После более чем десяти лет переходного периода в странах ЦВЕ стало очевидным, что институциональная реформа – это не только замещение и “трансплантация” институтов. При переходе от коллективных сельскохозяйственных структур к деколлективным все элементы и связи внутри многоуровневой институциональной структуры должны меняться гармонично. Со временем глобальные, системные изменения должны укорениться в истории и культуре стран Центральной и Восточной Европы².

Проблемные сферы экологии выдвигают дополнительные задачи, вытекающие из самой природы экосистемных характеристик и не всегда совпадающие с проблемными областями политики. Если принять во внимание экологические проблемы в области сельского хозяйства, то западноевропейские страны лишь в редких случаях могут служить удачным примером, достойным прямого копирования. На то есть две основные причины:

- сельское хозяйство на Западе само находится в начальной стадии трансформации на пути к стабильности.
- достижение стабильного развития в области сельского хозяйства в процессе фундаментальных изменений политических и экономических систем гораздо сложнее и требует иных стратегий.

Природоохранные проблемы, возникшие в области сельского хозяйства западноевропейских стран в послевоенный период, привели к разработке экологических норм *acquis*, которых страны ЦВЕ теперь также должны придерживаться. Вне всякого сомнения, сельскохозяйственное производство стран ЦВЕ в эпоху социализма носило сверхинтенсивный характер, что привело к обострению ряда экологических проблем (таких как угроза потери биоразнообразия, загрязнение нитратами, эрозия почв). Но как бы то ни было, централизованное планирование привело к меньшей потере биоразнообразия и природных богатств в странах ЦВЕ, чем в большинстве стран Западной Европы. В результате экономических и политических перемен произошла спонтанная “экстенсификация” сельскохозяйственного производства. Эта перемена характеризовалась быстрым сокращением плотности поголовья скота и бесхозностью земель, что угрожало защищенности ландшафтов и биоразнообразия.

Особой спецификой социализма в странах Центральной и Восточной Европы было то, что пока центральные органы планирования искали пути “демонтажа” традиционных форм землепользования и сельских общин, сама система стремилась сохранить обширные природные зоны (Beckman, 2002 г.). С одной стороны, имелись крупномасштабные производства и интенсивно возделываемые обширные сельскохозяйственные зоны. Высокая степень скопления животных и

2 В частности, Проект САПТСЦВЕ (КАТО) (Сравнительный анализ процесса трансформации в странах Центральной и Восточной Европы) раскрыл сложность институциональных преобразований в сфере сельского хозяйства стран ЦВЕ (Schlyter, 2001; Brem, 2001; Pavel, 2001; Boger, 2001).

применения агрохимикатов наносили урон биологическому многообразию почв и экосистем, а также приводили к загрязнению почвы и поверхностных вод. Развитие коллективных хозяйств разрушало традиционные ландшафты, а попытки превращения низкокачественных земель в сельскохозяйственные с целью увеличения производства оказались неэффективными. Более того, были разрушены традиционные связи между человеком и землей, поскольку фермеры были превращены в сельскохозяйственных рабочих, а земля - низведена до уровня немногим более, чем простого средства производства. С другой стороны, неэффективность централизованного планирования гарантировала выживание традиционных форм землепользования. В таких регионах дефицит капитала привел к низкому уровню вкладываемых в сельское хозяйство ресурсов. Ландшафты в странах ЦВЕ состояли из обширных зон, перекрываемых естественными ареалами, и территорий с богатым биологическим разнообразием. Эти области экстенсивно использовались лишь в небольших масштабах, что и привело к сохранению разнообразия ландшафтов и видов. Например, Польша сохранила мелкомасштабную структуру частного земледелия. В Чешской Республике и Венгрии низкоинтенсивное использование горных и других отдаленных пастбищ сохранило агроэкосистемы и леса с богатым биоразнообразием.

Исторические пути, по которым прошли страны Западной и Центрально-Восточной Европы, значительно отличаются друг от друга. Изменения, направленные на обеспечение стабильности, должны осуществляться в пределах институциональной структуры, принимающей в расчет не только экономические показатели и техническую эффективность. Общественная, культурная и экономическая системы тесно взаимосвязаны, и для достижения стабильности их необходимо рассматривать интегрированно (Hagedorn, 1999). Если признать важную роль формальных институтов (некоторые из которых могут быть переняты Востоком от Запада), то такой интегрированный подход предполагает, что институциональные изменения становятся частью истории, системы ценностей, норм, привычек и устоев, глубоко укоренившихся в мышлении любого народа. Они не могут быть просто переняты, для подобных перемен нужны время и целенаправленные усилия. Наследие социалистического прошлого должно учитываться при проведении институциональных реформ по достижению стабильности. Позиции, концепции и стратегии управления в природоохранной области формируются историей.

Преимственность системы регулирования и государственного администрирования в странах ЦВЕ может быть рассмотрена и как сильная, и как слабая сторона. Сильная сторона может включать накопление опыта и знаний по техническому менеджменту, в то время как слабая сторона выражается в недостаточности сотрудничества или ограниченном количестве политических механизмов. Проведение институциональных реформ, направленных на достижение стабильности, требует понимания того, что подобные перемены должны быть приняты и признаны теми, кому приходится приспосабливаться к новым обстоятельствам.

1.2 Проблемы переходного периода и вступления в ЕС

Несмотря на сильный спад в сельскохозяйственном производстве стран ЦВЕ и, как первый результат этого - улучшение экологической ситуации, осуществление политики и создание институтов стабильного использования агроэкологических ресурсов остаются в числе важных задач. Сельское хозяйство стран ЦВЕ продолжает оставаться относительно экстенсивным³, что могло бы рассматриваться как положительный фактор воздействия на естественную среду. Однако необходимы крупные инвестиции в развитие села с тем, чтобы гарантировать, что положительный сдвиг в охране окружающей среды не будет замещен негативными экологическими последствиями обеднения сельского населения и конфликтов вокруг природных ресурсов в сельской местности. Во многих странах переходный период привел к:

- раздробленности структуры собственности,
- неясной формулировке прав на собственность,
- старению и сокращению численности сельского населения,
- бедности и другим проблемам на селе.

Эти проблемы в комплексе препятствуют как развитию села, так и защите окружающей среды в сфере сельского хозяйства.

После распада социалистической системы перед сельскохозяйственным сектором стран ЦВЕ встали две сложные задачи: 1) переход от экономики с централизованным планированием к рыночной, и 2) переход к экологически приемлемому сельскому хозяйству. Эти изменения касались (и все еще касаются) еще одной важной задачи – стремлению этих стран вступить в Евросоюз. Переходный процесс часто рассматривали как “окно возможностей”, имея в виду интегрирование экологических задач во вновь возникшую систему рыночной экономики (достигая тем самым стабильности переходного процесса). Однако структурные изменения и/или структурный тупик в сельском хозяйстве и управлении природными ресурсами могут помешать решению этой задачи.

Несмотря на содействие со стороны прединтеграционной программы SAPARD, отрезок времени, необходимый для институциональных изменений с целью достижения стабильного развития на селе и в сфере сельского хозяйства стран ЦВЕ, вряд ли может совпасть с графиком их вступления в ЕС. Экологические цели не могут быть достигнуты без учета более крупных системных изменений. Прежде всего, необходимой предпосылкой экологических реформ являются институциональные системные преобразования, а формальные институты, также как и неформальные, должны стать частью этой реформы. Кроме того, экологические проблемы часто не могут быть решены лишь путем установления новых норм по управлению ресурсами. Осведомленность общества относительно

3 Страны ЦВЕ обладают обширными территориями, которые почти не подверглись воздействию урбанизации, транспорта или интенсивного сельского хозяйства. Тридцать процентов от общей площади этих стран может быть охарактеризовано как “нетронутые”, они являются наиболее ценной составляющей биоразнообразия Европы (REC, 1994).

вопросов защиты окружающей среды, участие общественности в принятии решений и сильное гражданское общество являются основой институционализации стабильного развития в сельском хозяйстве и на селе. Многие экологические проблемы требуют активного вмешательства и инновационных решений. Для достижения экологических целей в сфере сельского хозяйства будут необходимы изменения в поведении, отношениях и системе ценностей людей и политиков.

Программа ССХСЦВЕ выдвинула интегрированные и системные перспективы путём анализа реформ, направленных на достижение стабильности в период переходной экономики и вступления в ЕС. Этого удалось достичь посредством создания трёх рабочих групп - по политике, институтам и системам ведения фермерских хозяйств.

Рабочей группой по политике были обсуждены следующие важнейшие вопросы:

- Уделяют ли правительства достаточно внимания агроэкологической политике?
- Как агроэкологическая политика и институты приспособляются к задаче вступления в ЕС?
- Могут ли политические механизмы ЕС способствовать решению агроэкологических проблем?

Рабочая группа по институтам сконцентрировала своё внимание на вопросах воздействия экономических институтов (т.е. частное право на землю или на воду) на экологические функции (т.е. на биоразнообразие, деградацию почв и качество воды). Остальные вопросы касались управленческих структур или институтов стабильного управления различными ресурсами.

Рабочая группа по системам ведения фермерских хозяйств занималась следующими вопросами:

- исследование разнообразных систем фермерских хозяйств, существующих в странах ЦВЕ,
- оценка воздействия различных систем фермерских хозяйств на окружающую среду,
- сравнение воздействия различных типов систем фермерских хозяйств на окружающую среду,
- определение необходимой структуры этих систем, позволяющей предотвратить рост отрицательных внешних воздействий со стороны сельскохозяйственного производства.

Ответы на эти вопросы были даны посредством фокусирования на конкретных группах ресурсных проблем при исследовании частных случаев в каждой из стран ЦВЕ. Конкретная предметная область исследований была выбрана на локальном уровне, что позволило проникнуть в причинно-следственные связи посредством детальных описаний и анализа местных условий.

Этот документ ставит целью представить исследовательские стратегии и основные данные Программы ССХСЦВЕ, а также всех трёх рабочих групп. Полученные

результаты основаны на исследованиях, проведенных в странах-участницах ССХСЦВЕ.

1.3 Цели программы

Программа ССХСЦВЕ преследовала две основные цели. Первое – это создание международной научно-исследовательской группы, которая могла бы стать форумом по обмену мнениями, знаниями и научными подходами между академическими структурами (стран-членов ЕС и ЦВЕ) и политиками региона относительно вопросов стабильного сельского хозяйства в СЦВЕ. Второе, программа была направлена на разработку стратегических рекомендаций для успешного перехода сельскохозяйственных секторов стран ЦВЕ к стабильности. Обсуждался ряд основополагающих вопросов, включая:

- В какой степени переходный процесс будет соответствовать требованиям по защите окружающей среды и сохранению природы?
- Какие изменения необходимо сделать в структуре институтов, в политике, а также в управлении и структуре систем фермерских хозяйств для перехода к рыночной экономике?

Чтобы ответить на вопросы, поставленные в рамках программы, были проведены исследования в следующих областях: (1) определение основных проблем, (2) институциональные вопросы, касающиеся переходного периода и стабильности, (3) вопросы сельскохозяйственной и экологической политики, (4) проблемы на уровне фермерских хозяйств.

(1) Определение и структуризация основных проблем

В данной области исследований ставилась задача выявления и характеристики основных конфликтов между “трансформацией и стабильностью” (Gatzweiler et al., 2001). Было решено придерживаться интегрированного взгляда на стабильность, концентрируясь на экологических, экономических, политических и институциональных аспектах охраны окружающей среды. Последнее предполагало оценку экологических проблем в сельскохозяйственном секторе стран-участниц, а также структуризацию институциональных, политических и экономических вопросов на основе сравнительного анализа национальных данных⁴. Основываясь на результатах этого анализа, исследования частных случаев выявили специфические группы экологических проблем.

(2) Институты стабильности

Как преобразования в сфере сельского хозяйства, так и реформы с целью дости-

4 Анализ был основан на национальных отчетах о текущей ситуации в сельскохозяйственном секторе стран-участниц (исключая Словению). Отчеты были подготовлены местными исследователями и представлены на первой учредительной рабочей встрече в рамках программы ССХСЦВЕ (FAO, 1999).

жения стабильности могут рассматриваться в ряду вопросов, касающихся институциональных реформ. Следовательно, для трансформации и достижения стабильности необходимо построение как традиционных, так и новых институтов с вовлечением соответствующих участников. Целью этой исследовательской группы было:

- проанализировать экологическое воздействие реформирования экономических институтов сельского хозяйства и выявить противоречия, влияющие на экологию, т.е. биоразнообразие;
- исследовать возникновение экосистемных институтов, т.е. права собственности на природные характеристики (экосистемные функции), а также соответствующие типы организации и управления;
- проанализировать структуры управления, необходимые для обеспечения большей эффективности права на собственность;
- разработать альтернативные институциональные меры по стабильному управлению соответствующими экологическими ресурсами.

(3) Агроэкологическая политика

На политическом уровне существует ряд важных вопросов, касающихся агроэкологической политики. Уделяют ли правительства должное внимание необходимости разработки агроэкологической политики? Существуют ли противоречия между действующим законодательством и их применением административными органами? Может ли расширение ЕС привести к перениманию институтов и механизмов? Исследовательская группа сконцентрировала внимание на следующих аспектах политики:

- оценка экологического воздействия текущей политики, влияющей на сельскохозяйственные отрасли,
- прогнозирование воздействия политики ЕС, прединтеграционной политики и международных соглашений на стабильное развитие сельского хозяйства,
- разработка механизмов альтернативной национальной политики.

(4) Стабильные системы фермерского хозяйства

Как должны быть организованы системы на уровне фермерского хозяйства, чтобы предотвратить рост отрицательных внешних воздействий сельскохозяйственного производства? Этот вопрос был в центре внимания исследовательской группы. Исследовательские работы на уровне фермерских хозяйств были сфокусированы на концепции стабильности, интегрирующей экономические, экологические и социальные аспекты. Исследовательской целью данной группы было:

- исследование различных систем ведения фермерских хозяйств, существующих в странах ЦВЕ после десяти лет трансформации,

- оценка воздействия разных систем ведения фермерских хозяйств на экологическую стабильность,
- сравнение разных систем фермерских хозяйств в выборочных сельских местностях с точки зрения экологической и экономической стабильности.

В рамках программы ССХСЦВЕ были выделены конкретные группы ресурсных проблем, сгруппированные в три категории:

- биоразнообразие и ландшафт,
- управление водными ресурсами (защита, орошение и дренаж),
- почва (засоление, заброшенность земель, жилищное строительство в пригородных районах).

Каждая проблемная группа была исследована с использованием следующих категорий: (1) адекватная политика, направленная на достижение агроэкологических целей, (2) институты, гарантирующие эффективность политики и соблюдение участниками принципов стабильности в управлении ресурсами и (3) системы фермерских хозяйств. В конкретные задачи каждой исследовательской группы входило стабильное решение специфических ресурсных проблем в сфере сельского хозяйства или окружающей среды.

2 КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

Институты существуют во всех слоях общества и на всех уровнях принятия решений. Они могут быть формальными или неформальными, местными, национальными или глобальными, правовыми или обычными, научными, политическими или экономическими. Доверс (Dovers, 2001) анализирует “институты стабильности” и определяет их как:

устойчивые, разумно предсказуемые, правовые, процессуальные, традиционные или как аспекты организационной структуры политических, социальных, культурных или экономических взаимодействий и связей в обществе. Институты позволяют прилагать организованные и коллективные усилия для разрешения общих проблем и достижения общественных целей. Хотя институты были определены как устойчивые, тем не менее, они постоянно развиваются.

Гацвейлер и Хагедорн (Gatzweiler, Hagedorn, 2002) анализировали эволюцию институтов во взаимодействии с общественной и экологической системой, в частности - в контексте переходного периода в странах ЦВЕ. Описанные ими компоненты и динамика институциональных изменений легли в основу элементов нашей концепции анализа – плана агроэкологических действий.

В программе ССХСЦВЕ план агроэкологических действий (Ostrom et al., 1994) представляет собой основной концептуальный элемент анализа (рис. 1). Эта модель



является обобщением сложных причинно-следственных отношений между каждым из видов экологических активов (вода, почва, биоразнообразие) и тремя измерениями анализа (институты, системы фермерских хозяйств и политика). План агроэкологических действий может быть применен в большинстве исследований частных случаев в рамках исследовательской программы ССХСЦВЕ. Каждая из рабочих групп приспособила концептуальную структуру к специфическим нуждам рассматриваемых случаев (Gatzweiler et al., 2001).

Идея стабильности была обсуждена с использованием многочисленных понятий. Несмотря на расхождения в смысловой наполненности последних, причина стремления к стабильности в одном – мы хотим быть уверенными в том, что оставляем достаточное количество ресурсов для обеспечения высокого качества жизни будущих поколений. В то время, как бывшие политические руководители Центральной и Восточной Европы следовали идеалу централизованного планирования, рыночная экономика оставалась моделью, которой следовали и по сей день следуют западноевропейские политические лидеры. Хотя распад социалистической системы кажется очевидным доказательством нестабильности плановой экономики, все же остаются серьезные сомнения и в устойчивости западной экономики, которая преимущественно формировалась и развивалась посредством рыночных механизмов.

Эти сомнения, в частности, подкрепляются внешними проявлениями, возникающими там, где рынок не состоялся, например, в сфере обеспечения экологических товаров и услуг. С институциональной точки зрения, мы могли бы описать это как отсутствие институционального разнообразия и несбалансированную институциональную эволюцию, которая порождает препятствия и отвлекающие мотивации в деятельности человека (например, изучение ресурсов и пренебрежение социально-культурными задачами). Ввиду своего особого местоположения на стыке экономики, природной среды и общества, сельское хозяйство является отличным полем исследований для изучения внешних воздействий и институтов, необходимых для трансформации внешних проявлений в функционирующие управленческие структуры.

Точка зрения ССХСЦВЕ на стабильность – это интегрированная точка зрения. Она основана на понимании того, что достижения в экономике связаны с затратами в других сферах, как например, потеря социальных связей или разрушение функций экосистемы.

Для того, чтобы сделать концепцию действенной, мы решили осветить ее с трех разных сторон: политики, институтов и систем ведения фермерских хозяйств. С точки зрения системы фермерских хозяйств, стабильность выражается в экономических показателях (таких как прибыльность, продуктивность), а также в экологических показателях, которые можно измерить денежными единицами или индексами. С институциональной точки зрения, термин стабильность употребляется в более широком контексте. Институты являются сложными системами, которые возникают и взаимодействуют различными способами. Институты стабильности можно определить как комплекс правил, эффективно помогающих и способствующих достижению экологических, экономических и общественных

целей, соответствующих ключевым аспектам проблем стабильности. Что же касается экологических проблем в сфере сельского хозяйства, то институты стабильности должны учитывать специфический характер экологических проблем, как, например, сложность и динамизм системы.

Особенно сложно дать определение институтам стабильности, поскольку их необходимо постоянно приспосабливать к меняющимся социальным и экологическим отношениям и характеристикам. Правила, действующие на оперативном уровне, необходимо связать с правилами на уровне коллективного выбора, а также с правилами на конституционном уровне. Фермерам нужны не только знания и навыки по ведению хозяйства, их работа является частью более широкой экономики, а они сами - частью общества. Например, фермерское хозяйство и его средства имеют определенный юридический статус, который является частью более обширной правовой системы. Изменения на одном уровне общества связаны с изменениями на других уровнях.

Разные типы институтов меняются разными темпами. Нормы, ценности, привычки и устои являются неформальными институтами, находящимися на таком уровне, который меняется очень медленно. Права на собственность, юрисдикция, бюрократия, контракты и т. д. – это институты, которые меняются сравнительно быстро (Williamson, 2000). Невозможно достичь институционализации стабильности, если институты, находящиеся на разных уровнях не соответствуют друг другу. Хотя некоторые институты должны приспосабливаться к существующей среде и постоянно способствовать уменьшению рисков, сам критерий постоянности одновременно и надежен, и неадекватен. Это очень важно, потому что для достижения стабильности часто требуются институциональные реформы и изменения. Таким образом, концепция институтов стабильности рекомендует совокупность различных типов институтов, решающих конкретные организационные проблемы и состоящих из формальных и неформальных норм (некоторые из которых постоянны, а другие - динамичны).

Политическая система взаимодействует с формальными институтами и косвенно модифицирует институциональные структуры и систему управления посредством поощрений и ограничений. Она включает следующие элементы:

- соответствующая политика (например, законы, планы, стратегии, программы),
- механизмы политики (например, налоги, расходы, поощрения, контроль)
- организации, которые осуществляют политику (например, министерства, агентства, инспекции, местные власти),
- индивидуальные или коллективные участники, которые формируют политику (например, министры, политические партии, союзы, неправительственные организации, общественные движения).

Представленная здесь концепция стабильности (так же как и концепция институтов стабильности) предполагает способность к адаптивному изменению в рамках политического цикла, а также возможности достижения политических целей. Стабильное осуществление политики – это процессуально ориентированное понятие,

его можно достичь путем разработки политики, позволяющей запланированные изменения (например, изменения в поведении участников), сохраняя одновременно способность адаптироваться к основным нуждам и меняющимся условиям. Это адаптационное свойство политики учитывает подверженность ошибкам как людей, ответственных за решения, так и самого процесса принятия решений. Учиться, улучшать и приспосабливать политику к меняющимся целям возможно только в том случае, если люди, принимающие решения, осознают как свою подверженность ошибкам, так и других .

В заключение, понятие институтов стабильности в рамках программы ССХСЦВЕ характеризуется следующими особенностями:

- Системная ориентация: институты стабильности в сельском хозяйстве развиваются на стыке экологических и общественных систем, введенных в более масштабные системы (Gatzweiler and Hagedorn, 2002, pp. 38–42);
- Динамичная ориентация: системы принятия решений и разработки политики являются адаптивными и включают процесс обучения (Gatzweiler and Hagedorn, 2002, pp. 38–42);
- Ориентация участников: объединения участников, их взаимодействие, мотивации и ресурсы, обуславливающие стереотипы поведения (Hagedorn et al., 2002, pp. 10–12);
- Ресурсная ориентация: особенности природных ресурсов и последствия их использования, как, например, исключительность, конкурентность, специфичность, сложность и неопределенность (Hagedorn et al., 2002, pp. 6–9).

3 МЕТОДОЛОГИЯ

3.1 Методика исследований на основе изучения частных случаев

Целью исследовательской группы ССХСЦВЕ было выяснить, в какой степени требования по защите окружающей среды были учтены при реформировании политики, институтов и систем ведения фермерских хозяйств в процессе переходного периода в сельскохозяйственном секторе стран ЦВЕ. Анализ результатов исследований частных случаев стал основным методологическим средством достижения этой цели. Он способствовал углублению понимания мотиваций, интересов и действий заинтересованных сторон. Был предложен метод целостного и детального рассмотрения конфликтов между сельским хозяйством и окружающей средой.

Кроме того, методика исследований, основанная на изучении частных случаев, способствовала пониманию специфических причинно-следственных связей. Исследователи группы ССХСЦВЕ провели интервью с ключевыми информаторами и организовали встречи на местах для детального анализа препятствий и возможностей, возникших вследствие переходного процесса и интеграции в ЕС. Более того, в Чешской Республике, Польше и Болгарии дополнительная группа ученых, экспертов и представителей местных властей участвовала в турах-стажировках и рабочих встречах по вопросам политики (РВВП). Их целью был обмен знаниями и опытом в области исследований частных случаев, которые были тщательно идентифицированы в каждой из названных стран.

3.2 Обучение и взаимный обмен знаниями

В странах бывшего социалистического лагеря информация для выборочного приобретения знаний была либо недоступна, либо ограничена. Предпосылки общественного обучения (процесс тесной коммуникации с другими представителями общественной системы) преднамеренно сужались посредством, например, ограничения свободы слова и давления на средства массовой информации. Таким образом, проблемы не решались, а лишь перемещались из одной плоскости в другую. Конструктивная критика, протест, активное участие со стороны населения и построение гражданского общества были затруднены.

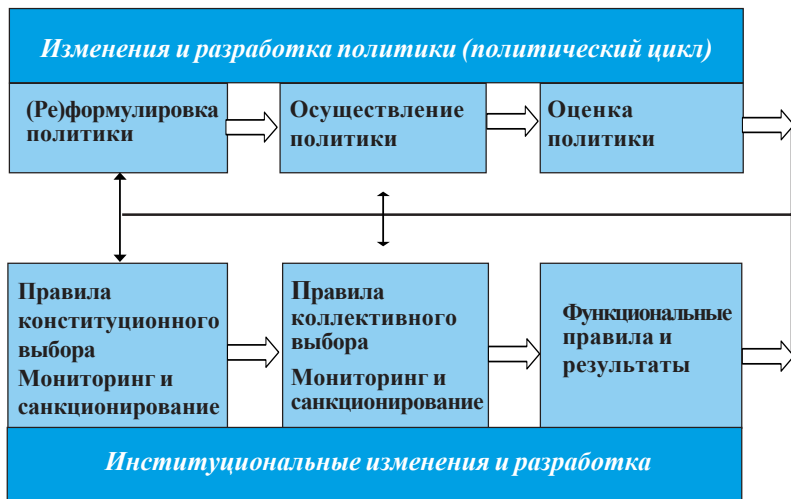
Так как реформы и обучение взаимосвязаны, переход от командной системы тотального контроля к рыночной не является единственной проблемой переходного периода. Помимо изменений в системе ценностей и стереотипах мышления, происходили широкомасштабные изменения организационного плана.

В прошлом западноевропейские страны шли к созданию единого “сетового” общества, где экономический успех частных лиц и фирм определяется возможностью доступа к общей системе знаний и обучения. Системное обучение (в противовес

информационному обществу⁵) характерно для такого общества, где возможность получения образования крайне необходима для достижения экономического успеха (Lundvall, 2002). В этом контексте построение институтов происходит не просто под лозунгом повышения статической эффективности и уменьшения затрат. Точнее, институты оцениваются с точки зрения их воздействия на процессы обучения и инноваций.

Обучение становится еще более важным в сфере охраны окружающей среды. В этой области часто отсутствуют институциональные структуры стабильного управления ресурсами, которые можно было бы точно скопировать или перенять. Следовательно, политика должна способствовать всеобщему доступу к информации и образованию на всех уровнях общества. Другими словами, социальная структура стабильности, которая является основой любого продвижения по пути устойчивого развития, является по сути политическим вопросом: как стимулировать процесс социального обучения путем создания адекватных мотиваций? (Рис. 2).

Рисунок 2: Политические и институциональные изменения являются процессами обучения



В основе подхода к обучению лежит тот факт, что представители сельскохозяйственного сектора ЦВЕ могут овладеть практикой стабильного управления (и институциональных инноваций) лишь при условии, что у них будет возможность обмена мнениями, информацией и знаниями. В исследовательской программе ССХСЦВЕ общественное или совместное обучение происходило в двух изме-

5 Результат обучения, а именно - знание, является более широким понятием, нежели информация. Обучение включает навыки и компетенции, чаще невербальные и трудно передаваемые, тогда как информация – это та часть знаний, которую можно разбить на отдельные пакеты и передать (например, через компьютерную сеть).

рениях: (1) между академическими структурами стран ЦВЕ и (2) между академическими структурами, политиками и специалистами Западной Европы и стран ЦВЕ. Процессу взаимного обучения способствовали встречи небольших групп должностных лиц и экспертов для обсуждения возможных решений конкретных сельскохозяйственных ресурсных проблем. Обмен знаниями был организован посредством рабочих встреч по вопросам политики (РВВП).

Целью РВВП в рамках программы ССХСЦВЕ было объединение (1) группы исследователей из стран ЦВЕ, (2) экспертов/должностных лиц и (3) специалистов и местных участников, представляющих конкретные отрасли деятельности (например, орошение или агроэкологические схемы). РВВП должны были способствовать процессу взаимного обучения на трех уровнях:

- Взаимное обучение членов исследовательских групп программы. Этот процесс позволил исследователям провести собственное изучение частных случаев, определяя что является специфическим или уникальным, что всеобщим, а что общим.
- Взаимное обучение участников РВВП (члены группы исследовательской программы плюс участники, не входящие в программу). Это позволило членам исследовательской группы проанализировать частные случаи путем взаимообмена данными с внешними экспертами. Эксперты получили углубленные знания относительно исследованных частных случаев.
- Взаимное обучение между членами групп РВВП и групп местных участников. Обмен знаниями происходил между группами РВВП и локальными участниками (например, фермерами, представителями неправительственных организаций и государственных учреждений), которые были заранее проинтервьюированы. Локальные участники получили шанс “приобщиться” к экспертным знаниям РВВП – исследователей, в то время как у последних появилась возможность узнать мнения местных жителей на проблемы, выявленные в процессе исследований частных случаев (например, выбор между земледелием и консервацией).

РВВП, проведенные в Чешской Республике (Prazan et al., 2003), в Польше (Karaczun et al., 2003) и Болгарии (Penov et al., 2003) состояли из следующих главных элементов:

- ПЕРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ: Была определена тема рабочей встречи, а потенциальные участники - заранее проинформированы. Был подготовлен материал для брифинга, а также решены необходимые организационные вопросы.
- ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ТУРЫ: Участники программы собрались, чтобы ознакомиться с результатами исследований частных случаев и обсудить их сходства и отличия. Во время тура были организованы встречи на местах и интервью с ключевыми информаторами. Целью исследовательского тура была подготовка к рабочим встречам, в которых должны были принимать участие эксперты и должностные лица.
- ОЦЕНКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ ТУРОВ: Участники исследовательского тура обсудили тематические и организационные

особенности конкретных исследований и запланировали будущую обучающую рабочую встречу. Участникам предстоящей встречи была предоставлена сводная исходная информация.

- **РАБОЧИЕ ВСТРЕЧИ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ:** Описание исследований частных случаев и результаты исследовательского тура предоставлялись в качестве исходной информации всем внутренним и внешним участникам программы во время каждой РВВП. Семинары продолжались три дня. В первый день участники знакомились друг с другом, объяснялись задачи рабочих встреч, а участники информировались об исследованиях частных случаев. Второй день был посвящен встречам на местах и проведению интервью с ключевыми информаторами. Наконец, в течение третьего дня участники обменивались впечатлениями о конкретных исследованиях, сравнивали их с подобными случаями и разрабатывали возможные альтернативы и рекомендации.
- **ДОКУМЕНТАЦИЯ РВВП И ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ:** Результаты РВВП были представлены на международных семинарах (например, на Международной Зеленой Неделе в Берлине в 2003 г.). Взгляды и мнения специалистов и людей, принимающих политические решения, были обсуждены, а результаты опубликованы.

3.3 Процесс исследований

Процесс исследований ССХСЦВЕ был организован в четыре этапа со следующими общими задачами:

- Этап 1: Детальный анализ текущей ситуации и ключевых проблем, возникших в результате сельскохозяйственной деятельности,
- Этап 2: Конкретизирование причинных связей между экологическими проблемами и сельским хозяйством, а также необходимостью реформ.
- Этап 3: Необходимость в альтернативных концепциях и стратегиях стабильного развития сельского хозяйства в странах ЦВЕ,
- Этап 4: Окончательная разработка и распространение рекомендаций по стабильному развитию сельского хозяйства в ЦВЕ.

Анализ политики переходного периода был сфокусирован на следующем:

- анализ формулирования проблем,
- политика в период социализма,
- позиция участников и сотрудничество,
- стратегии, связанные с группой проблем,
- альтернативы и рекомендации.

Анализ институтов был сфокусирован на следующем:

- сущность взаимодействий и особенности природных ресурсов,
- характеристика участников, занимающихся ресурсными проблемами,
- права на собственность в сфере использования ресурсов,

- управленческие структуры для организации использования ресурсов,
- альтернативы и рекомендации по стабильному управлению сохранением и распределением ресурсов.

Анализ систем фермерских хозяйств был сфокусирован на следующем:

- описание организационных форм систем фермерских хозяйств и природных условий, возникших в результате переходного периода,
- определение стратегий стабильного ведения фермерских хозяйств,
- оценка экологического воздействия систем фермерских хозяйств,
- анализ альтернативных систем ведения фермерских хозяйств,
- рекомендация мер по достижению стабильности на уровне фермерских хозяйств.

3.4 Группа ресурсных проблем

Основные группы ресурсных проблем (таблица 1) были сфокусированы на водных ресурсах (орошение, дренаж, загрязнение), биоразнообразии и ландшафтах, а также почве и сельскохозяйственных угодьях (бесхозность земель, засоление, конверсия).

Таблица 1: Страны и исследования, проведенные разными рабочими группами в рамках программы ССХСЦВЕ

	Политика	Институты	Фермерские системы
Управление водными ресурсами	Словакия, Польша, Литва	Латвия, Болгария	Румыния, Хорватия
Биоразнообразие и защита ландшафтов	Венгрия, Чешская Республика, Словения	Чешская Республика	Венгрия
Почва/земля	Украина	Польша	Украина, Эстония, Болгария

В анализе исследований частных случаев в Словакии, Польше, Литве, Латвии, Болгарии, Румынии и Хорватии особое значение придавалось проблемам загрязнения воды, орошения и дренажа в сельском хозяйстве. В то время как в Словакии, Литве, и Польше были проанализированы трудности, связанные с принятием Директивы по нитратам, в Болгарии и Латвии рассматривались институциональные проблемы, связанные с локальным распределением и управлением водными ресурсами в дренажном и орошаемом земледелии. Проблема загрязнения в результате сельскохозяйственной деятельности (без четко идентифицированного источника) была проанализирована на уровне фермерских систем в Румынии, а в Хорватии рассматривались причины загрязнения воды в результате сельскохо-

зяйственной деятельности вблизи природного заповедника. Вопросы, касающиеся сохранения биоразнообразия и ландшафтов были проанализированы в соответствующих исследованиях, проведенных в Венгрии, Чешской Республике и Словении, причем в Словении этот анализ был сделан с политической точки зрения. Исследователи частных случаев в Чехии провели анализ с учетом “политики” и “институтов”, а случаи в Венгрии были проанализированы с точки зрения “политики” и “систем фермерских хозяйств”. Наконец, на Украине было проведено исследование нескольких групп экологических проблем, связанных с защитой почв или земель. В следующих параграфах приводится краткое описание ряда выборочных исследований по группам ресурсных проблем.

3.4.1 Задача выполнения Директивы по нитратам в Польше, Литве и Словакии

В Польше, Литве и Словакии в свете интеграции в ЕС экологическая проблема, на решение которой нацелена Директива по нитратам, часто воспринималась как техническая задача перенимания законодательных структур. Формулировка порой искажалась рассмотрением только временных и/или специфических аспектов проблемной ситуации. Часто упоминалось, что средние лимиты использования азотных удобрений и средняя плотность поголовья скота, установленные в Директиве, ниже в этих (и в других) странах ЦВЕ. Это объяснялось понижением продуктивности (особенно сокращением поголовья скота) после 1990 года и общими тенденциями к “экстенсификации” в этих странах.

Этот пример хорошо иллюстрирует эволюцию закона, который изначально разрабатывался для смягчения экологического воздействия интенсивного сельского хозяйства в ЕС-15, однако теперь он становится предписанием для новых стран-членов ЕС, у которых совершенно иные экологические и сельскохозяйственные стартовые условия. В результате низкой интенсивности производства в сфере сельского хозяйства ЦВЕ (в переходном периоде), предполагалось, что у этих стран в прединтеграционный период не должно возникнуть проблем с выполнением Директивы по нитратам.

Однако, проблемы есть. В первую очередь, усилия до интеграции были сконцентрированы на *формальном* соответствии экологическим нормам *acquis communautaire*. Поэтому вопрос применения Директивы по нитратам до интеграции представлялся больше проблемой технического перенимания, нежели предметом серьезных дебатов вокруг реального улучшения экологической ситуации. Отказ стран от своих первоначальных просьб о предоставлении более длительного переходного периода, необходимого для разрешения экологических проблем, еще раз доказывает формальность такого подхода.

В случаях Польши, Литвы и Словакии были проанализированы проблемы, связанные с перениманием и выполнением требований Директивы 91/676/ЦВЕ, известной как Директива по нитратам. Когда в марте 1998 г. ЕС официально начал переговоры с Польшей, результаты исследований подтвердили предположение о том, что эта страна не в состоянии выполнить требования Директивы до офи-

циально назначенного срока вступления в ЕС. Именно по этой причине, Польша попросила предоставления ей переходного периода продолжительностью в 8 лет. ЕС отреагировал заявлением о том, что считает преобразование экологических норм *acquis* в национальное законодательство важной и первоочередной задачей. Таким образом, ЕС предложил Польше пересмотреть собственную просьбу и разработать программу выполнения обязательств. Предлагалось выполнить программу в течение четырех лет.

В результате этих переговоров Польша решила, что, несмотря на результаты прежних оценок и при существующем ныне уровне загрязнения воды, выявление территорий, уязвимых в плане загрязнения нитратами (в результате сельскохозяйственной деятельности), не будет оправданным. Таким образом, было решено, что нет необходимости в составлении программы по выполнению обязательств. Институт метеорологии и управления водными ресурсами подготовил документ по *Определению зон, уязвимых в плане загрязнения нитратами в результате сельскохозяйственной деятельности*. В документе делалось заключение, что на территории Польши не наблюдается серьезного нитратного загрязнения в результате сельскохозяйственной деятельности и состояние водных ресурсов, в целом, лучше, чем в большинстве стран ЕС (Karaczun et al., 2003).

В стремлении “быть в гармонии” с ЕС, кажется, не удостоились должного внимания и такие несоответствия, как, например, разные требования к условиям складирования, предусмотренные законами Польши и ЕС (6 и 4 месяцев). В Karaczun et al. (2003) делается заключение о том, что вместо переговоров по конкретным вопросам, в которых обе стороны должны были постараться разрешить экологические трудности интеграционного процесса, были проведены позиционные переговоры, в которых каждая из сторон пыталась достичь превосходства. “Это может привести к возникновению ситуации, когда Польша попытается найти какое-нибудь юридическое толкование”, позволяющее ей заявить о выполнении всех вступительных обязательств в этой области.

Однако, вся эта дипломатическая и риторическая “акробатика” не может прикрыть факта отсутствия координации и сотрудничества между местными и центральными властями, а также между соответствующими министерствами. Невозможно также отрицать, что у государственных служащих, фермеров и инструкторов на местах недостаточно возможностей для обучения. Польша является хорошим примером стратегии искажения (или полного игнорирования) сути экологических проблем во имя формального соответствия экологическим нормам *acquis* ЕС. В дальнейшем иллюстрируется как вступительные переговоры трансформировали политический статус проблемы сельскохозяйственных загрязнений в Польше.

Исследования частных случаев в Литве были проведены в северном регионе Карст, который занимает одну пятую часть страны. После приватизации крупные совхозы и колхозы превратились в мелкие сельскохозяйственные структуры, сильно отличающиеся размерами, специализацией и уровнем образования. Консалтинговая служба, которая существовала при социализме, была перестроена в 1990 г. Однако информация и обучение должны стать еще более доступными

для мелких фермеров.

В Литве закон об охране водных ресурсов вступил в силу еще в 1972 г. В середине 70-ых были определены охраняемые государством водные зоны. В 2001 г. министерства сельского хозяйства и экологии издали совместный указ о выполнении Директивы по нитратам, регулирующий плотность поголовья скота. Действует эффективная система применения санкций за допущенные нарушения. Предусматривается, что вся территория страны будет рассматриваться как “уязвимая с точки зрения загрязнения нитратами” (по примеру Дании). Такой подход преследует цель межотраслевой унификации экологических стандартов.

В Словакии, наоборот, крупномасштабная структура фермерских хозяйств сохранилась после возвращения земель в частное владение. Исследования были проведены в одном из самых продуктивных сельскохозяйственных регионов Словакии – Корн Айленде. Этот регион обладает богатыми запасами грунтовых вод. Восемьдесят процентов территории отведено под сельскохозяйственное производство, а большая часть культур - орошаемые.

В Словакии законы об охране водных ресурсов вступили в силу еще в 1973 г. В 1978 г. территория Корн Айленда была провозглашена охраняемой зоной использования водных ресурсов. В 2002 г. был принят новый Кодекс водных ресурсов, регулирующий хранение и применение минеральных и органических удобрений и соответствующую культивацию почв. Закон также определяет допустимое количество поголовья скота на единицу площади. Уровень преемственности механизмов применения законов здесь был выше, чем в Литве или Латвии, так как после приватизации фермерские общины и сельскохозяйственные структуры были не столь раздроблены, как в этих странах. В Словакии действует многосторонняя система мониторинга водных ресурсов, отвечающая требованиям ЕС. Она функционирует еще с 1960-ых. В Словакии, как и в Польше, практически нет нормально действующей сельскохозяйственной консалтинговой службы, особенно для мелких фермеров.

В заключение отметим, что до сих пор было приложено много усилий для формального согласования работы законодательных органов в контексте интеграции. Однако это лишь маленький шаг в развитии и поддержании стабильности в регионе. Кроме того, успешный процесс интеграции в ЕС может стать причиной пренебрежительного отношения к экологическим целям и задачам в будущем. Для достижения целей, намеченных в Директиве по нитратам, нужны длительные усилия, направленные на развитие общественного и человеческого капитала в сельских общинах Польши, Литвы и Словакии. Последнее включает в себя информирование и обучение фермеров относительно экологических последствий загрязнения нитратами, создание стимулов для разработки мер по предотвращению загрязнений, содействие структурным реформам, направленным на создание жизнеспособных и экологически приемлемых систем ведения фермерских хозяйств. Построение институтов стабильности там, где структура сельского хозяйства остается раздробленной, землевладельцы отсутствуют, а земли заброшены, требует огромных усилий. Еще одной проблемой для всех стран является отсутствие финансовых ресурсов. Фонды, предоставленные в рамках прединтеграционных программ, очень ограничены. Фермерам придется затянуть

покрепче пояса, чтобы заплатить за цистерну навоза, а банки отказываются предоставлять кредиты на непродуктивные инвестиции в складские помещения и другое техническое оборудование. В долгосрочной перспективе ресурсы для вложений необходимо генерировать в процессе эффективной и стабильной сельскохозяйственной деятельности.

3.4.2 Агроэкологическое управление в Чешской Республике, Словении и Венгрии

Для многих стран-кандидатов комплекс осуществления агроэкологических мер уже не новость. Большинство стран Центральной и Восточной Европы имеют опыт выполнения программ, подобных программе ЕС по менее предпочитаемым территориям (МПТ) или программам, осуществляемым в рамках Устава ЕС об агроэкологических обязательствах. В Чешской Республике, Словении и Венгрии фермерам оказывается огромная поддержка для стабильного ведения сельского хозяйства и сохранения экологических ландшафтов на маргинальных территориях, особенно для развития лугопастбищных хозяйств. Во всех странах Европейского Союза были созданы национальные рабочие группы по разработке пилотных агроэкологических программ государственных и региональных масштабов. Их успешные шаги свидетельствуют о том, что правительственные круги заинтересованы в поисках новых агроэкологических идей, особенно при наличии внешних источников финансирования (Zellei, 2001).

Осуществление программы ССХСЦВЕ в Словении, Чешской Республике и Венгрии (Prazan et al., 2003) было связано с проблемами сохранения биоразнообразия и выполнения агроэкологических проектов на охраняемых территориях. Во всех странах прослеживаются конкретные и общие проблемы в управлении агроэкологическими программами. Отсутствие сотрудничества и координированности между министерствами сельского хозяйства и экологии, а также органами, отвечающими за сохранение природных ландшафтов, является основным источником противоречий. Это глубоко укоренившаяся проблема, связанная с традиционно строгим распределением обязательств между министерствами (Министерство сельского хозяйства и Министерство экологии) и строго иерархической структурой власти. Степень сотрудничества и участия различных структур существенно варьируется в зависимости от управленческой иерархии внутри и между органами власти, а также от существующих традиционных методов принятия решений и “дислокации” основных финансовых ресурсов. Необходимо расширить административные возможности при более координированном участии фермеров и НПО в вопросах принятия решений, что позволит достичь более рациональной и менее централизованной системы управления как во благо людей, так и на благо окружающей среды.

Чехия служит примером активного участия местной НПО в деле распространения знаний относительно органического сельского хозяйства, программ ЕС и широкого спектра другой информации, предназначенной для фермеров. Этот успех строится исключительно на основе признания на местном уровне авторитета руководителя НПО и его лидерских качеств.

Биофизическая среда. Чешское исследование было связано с проблемами охраны и использования природных ландшафтов в области Белых Карпат восточной Моравии, на границе со Словакией. Территория характеризовалась наличием небольших рассеянных сел и пастбищным сельским хозяйством с интенсивным выпасом мелкого и крупного рогатого скота. Малобюджетное сельское хозяйство оставалось характерной особенностью области до середины 20-го века. Оно внесло существенный вклад в эволюцию биоразнообразия природных ландшафтов, состоящих из мозаичных лесных угодий, пастбищ и лугов, которые относятся к наиболее богатым с точки зрения видового разнообразия территориям Европы. Размеры хозяйств в области представлены в двух масштабах. Около 50 процентов территорий являются собственностью крупных предприятий, тогда как 33 процента сельскохозяйственных угодий находятся в частном владении приусадебных хозяйств площадью менее 10 га. Ландшафт состоит из небольших частных земельных участков и крупных коммерческих угодий.

Агроэкологическая программа в Словении выполнялась на охраняемой территории регионального парка. Общая площадь МПТ в Словении составляет 84.3 процента от всей территории страны и 78.4 процента всех сельскохозяйственных угодий. Страна представлена холмистыми и горными участками, составляющими 70 процентов всей территории. В Словении довольно старые традиции разработки и выполнения программ по малопредпочитаемым территориям. Территория, где исследовался конкретный случай, представляет собой естественный ландшафт горных лесных массивов с традиционным пастбищным методом ведения хозяйства, которому был присвоен статус регионального парка. Небольшие семейные хозяйства здесь продолжают существовать на правах частной собственности.

В Венгрии исследовалась агроэкологическая модель, сформировавшаяся в условиях охраняемой территории с преобладанием частных хозяйств небольших размеров. В результате традиционного выпаса скота в горном регионе сформировалось разнообразие луговых биотопов (преимущественно степных). После 1990-го года поголовье скота сократилось. Это поставило под угрозу состояние самого ландшафта и его биоразнообразия.

Сельское население. Чешский пример иллюстрирует последствия миграции сельского населения. Люди были вынуждены переселяться в города или регулярно выезжать в город, если находили работу, продолжая при этом жить в сельских районах. В регионе имеется много частных хозяйств, в основном производящих товары для собственного потребления. Мелкие и пожилые фермеры часто испытывают сильную привязанность к природным ландшафтам и на добровольных началах примыкают к различным экологическим движениям по улучшению состояния этих ландшафтов. На функциональности сельской жизни и участии в агроэкологических программах сильно сказывается и отсутствие молодого поколения. Сельское население Словении очень схоже с австрийским или северо-итальянским и, следовательно, является исключением из стран ЦВЕ. Многие фермеры работают неполный рабочий день, получая свой основной доход от несельскохозяйственной деятельности (например, туризм или ремесленное производство). После 1990-го года значительного сокращения численности населения в регионе не происходило. Территория Венгрии, выбранная для конк-

ретного изучения, представлена многочисленными фермерами, ведущими натуральное хозяйство и не имеющими альтернативных источников дохода. В условиях фрагментарных хозяйственных структур, сформировавшихся в результате приватизации земель, местное население в большей степени (чем в Чехии) обеспокоено вопросами собственного благосостояния, нежели охраной окружающей среды. В Венгрии также можно наблюдать последствия миграции и фактора старения сельского населения.

Политика, организации и управление. Агрэкологические программы в Чешской Республике разрабатываются в свете подготовки к вступлению в Европейское сообщество. Фермеры имеют официальное право на содействие в рамках программы МПТ. Однако они недостаточно знакомы с агроэкологическими стимулами и мотивациями. Министерствами сельского хозяйства (МСХ) и экологии (МЭ) были введены различные компенсационные выплаты, однако выплаты со стороны МЭ являются наиболее высокими. Государственные субсидии выдаются лишь фермерам, владеющим более 2 га земли в пределах охраняемой территории, или более чем 5 га за ее пределами. Мелкие фермеры могут обращаться за дополнительными страховыми выплатами на содержание молочных телят, а также лугопастбищного и экологического методов ведения хозяйства. Существуют проблемы координации программ, так как государственные субсидии, выдаваемые МСХ и МЭ, не всегда взаимно дополняют друг друга. НПО проявляют активность в посредничестве между фермерами и местными органами власти, а также в предоставлении дополнительной информации о биологических методах сельскохозяйственного производства.

В Словении с 1975 года существовала система поддержки МПТ. Программа Агрэкологии Словении (ПАЭС) была начата в пилотных масштабах уже в 2001 году. Местное население стремится к большему вовлечению в процесс выделения территорий под охраняемые парки. Фермеры получают помощь в рамках программы МПТ (в размере 49 евро/га), дополнительные выплаты для агроэкологического ведения хозяйства, а также другие государственные субсидии.

Агрэкологические программы в Венгрии также разрабатываются в рамках подготовки к интеграции в единое европейское пространство. В 1999 году правительство страны утвердило Национальную агроэкологическую программу (НАЭП). Планы, разработанные в рамках этого проекта, предусматривают предоставление помощи для поддержания экологически приемлемых методов производства (ограниченное применение удобрений и пестицидов, экологически приемлемые методы ведения сельского хозяйства) и форм землепользования в условиях неустойчивых ландшафтов, что будет также способствовать развитию производства высококачественных пищевых продуктов (Zellei, 2001). Большинство охраняемых территорий являются собственностью государства. Правительство сдает фермерам земли на условиях довольно жестких экологических предписаний. Финансовые поощрения и компенсационные выплаты со стороны МПТ пока не производились. Администрация Национального парка оказывает косвенную поддержку, назначая льготные арендные платы фермерам, работающим на участках охраняемых территорий. Подобный подход к фермерам является по сути директивным и регулирующим. Необходимо развитие сотрудничества между фермерами и органами

власти, без которого строгие экологические требования не могут быть соблюдены и выполнены.

В заключение следует отметить, что весьма нелегко заострять всеобщее внимание (и интерес лиц, отвечающих за политику и потоки ресурсов) на необходимости сохранения природных и экологических ценностей в сфере сельского хозяйства. Это и есть главная проблема, поскольку одной из основных задач текущей сельскохозяйственной политики является инвестирование средств в повышение эффективности сельского хозяйства и производства с целью подготовки продовольственного сектора к успешной интеграции в ЕС. Для заключения договоров о непроизводственной аграрной деятельности необходим обмен знаниями и опытом. Ограниченные ресурсы (если таковые имеются) используются для оплаты фермерских услуг по охране окружающей среды. Отсутствие финансовых ресурсов и конкуренция в получении правительственных субсидий оставляют мало шансов для успешного осуществления агроэкологических программ и сохранения традиционного разнообразия сельских ландшафтов в странах ЦВЕ. Внешние источники финансирования, поощрительные выплаты и развитие человеческого капитала (например, путем обмена знаниями) крайне необходимы в случае, если управленческие соглашения и договора становятся действительно значимым политическим механизмом.

Анализ результатов исследований, проведенных в Чешской Республике, Венгрии и Словении (Prazan et al., 2003) показал, что остаются нерешенными три основных вопроса, касающиеся агроэкологической стратегии:

- Неопределенность в отношении земельной собственности и контроля над земельными ресурсами. Двойственность структуры фермерских хозяйств, асимметрия власти, неопределенная позиция в отношении прав на собственность, отсутствие землевладельцев и нелегальное приобретение земель являются основными факторами, препятствующими принятию долгосрочных решений и устойчивому развитию. Для разрешения этих проблем были рассмотрены три разных направления. Первое: приобретение земельных участков государственными ведомствами, ответственными за охрану ландшафтов (как, например, в случае с Венгрией), может помочь преодолеть фактор неопределенности в отношении прав на собственность. Второе, поощрение кооперации между владельцами мелких земельных участков и фермерами и их участия в развитии сельского хозяйства и охране окружающей среды. В частности, в чешском исследовании приведен пример Фонда Охраны Земель, управляемого силами местных НПО и сдающего в аренду фермерам 700 га высокоценных земель с целью рационального использования ресурсов. Это направление требует крупных социальных и человеческих капиталовложений, которые на данный момент отсутствуют во многих сельских регионах стран ЦВЕ.
- Проблемы, касающиеся мер и стратегий, направленных на поддержание развития сельского хозяйства и охрану окружающей среды. Анализ текущей агроэкологической политики ЕС, проводимый в сравнении с политикой отдельных стран ЦВЕ, свидетельствует, что принимаемые

меры должны быть более целенаправленными и приспособленными к местным условиям. К примеру, индивидуальные контракты должны быть составлены совместно с фермерами для достижения намеченных природоохранных задач. Местным органам по охране окружающей среды, а также фермерам необходим более широкий доступ к информации и сведениям о новых действующих законопроектах. Но им также необходимо искать новые пути для сотрудничества. До сих пор отсутствуют точные базовые данные для подсчета платежей и карты с указанием границ частных земельных владений и экологических особенностей территории.

- Ограниченное участие местного населения в решении вопросов управления и развития маргинальных территорий. С наследием социалистического режима, когда природоохранные вопросы решались путем выделения национальных парков без предварительного соглашения с местным населением, создание формы управления при совместном участии местных кругов – задача не из легких. К тому же, помимо необходимости в улучшении доступа к информации и теоретически возможном участии в процессе принятия решений, у представителей местных сельских кругов сложилось чувство отчужденности. Судьба маргинальных территорий воспринимается ими как вопрос, зависящий исключительно от далекой от них борьбы и соперничества за власть между природоохранными, сельскохозяйственными и экологическими структурами.

Полученные нами данные относительно этих стран говорят о том, что вырывающаяся картина агроэкологического управления определяется степенью однородности физической (включая структуру земледелия) и социальной среды. Кроме того, нами были выявлены факторы как препятствующие, так и способствующие развитию системы агроэкологического управления.

Факторы, препятствующие развитию агроэкологического управления:

- Сложность изначальной проблемной ситуации и связь с историческим прошлым,
- Соперничество заинтересованных групп,
- Раздробленность структуры частной собственности и сельского хозяйства после приватизации,
- Неопределенность законов в отношении прав на общественное и совместное имущество.

Факторы, способствующие развитию агроэкологического управления:

- Потенциальная возможность распределения обязанностей между негосударственными структурами,
- Наличие административных возможностей и других ресурсов для эффективного разрешения проблем и конфликтов,
- Определенное число и многообразие заинтересованных сторон, необходимое для разрешения проблем,
- Доступ к информации и равные возможности участия в процессе принятия решений.

Что касается структур управления, то отношения к более сложным и менее однородным структурам институциональных изменений были разными в зависимости от страны. В проведенном в Чехии исследовании (в большей степени, чем в Венгрии) прослеживаются элементы рыночного управления и гражданского общества. Таким же образом в остальных исследованиях варьировалась агроэкологическая координация действующих структур управления.

В случае с управлением в Венгрии характер решения проблем был строго иерархическим и регулятивным. В основе этих решений стояло государство как единственный владелец земельного имущества, налагающий на фермеров строгие предписания по использованию земель без возможности получения компенсаций. Такой подход в условиях Венгрии может снизить операционные издержки, так как приводит к сокращению расходов на координирование деятельности разных органов власти и заинтересованных сторон. Однако остается открытым вопрос, дает ли подобная форма протекционистского и иерархического управления экологически и социально приемлемые результаты.

Случай Чехии, напротив, демонстрирует проблемы в области управления экологией не только как результат сложных физических обстоятельств, но и как проблему координированности и сотрудничества между разными заинтересованными сторонами. Несмотря на то, что на охраняемых территориях здесь существует система частного землевладения, все полномочия перераспределены между крупными предприятиями, арендующими земли у огромного количества землевладельцев и выплачивающими чрезвычайно низкие ренты. Проблема координации упирается именно в крупных предпринимателей, а также в различные государственные структуры власти, мелких фермеров и НПО. Несмотря на более высокие расходы на координацию, она в конечном счете приводит к большей мотивированности и интегрированности местного населения в процесс принятия решений. Они получают поощрительные выплаты и готовы делать инвестиции в экологию села, даже не извлекая из этого прямых выгод.

3.4.3 Путь к ЕС или катастрофа? Исследование ирригационного сектора Болгарии

Исследование частного случая в Болгарии касалось восстановления разрушенной в переходном периоде системы орошения сельскохозяйственной области Пловдива. После приватизации эта оросительная система должна была обеспечить доставку воды огромному количеству мелких землевладельцев. Необходимо было пересмотреть право на собственность, а вытекающие права и обязанности требовали изменений и приспособления к новым условиям.

Процесс приватизации и восстановления прав привел к неопределенности в отношении организаций, отвечающих за управление системой орошения на местах. Процесс деколлективизации предполагал, что государственная ирригационная компания должна будет впредь работать с огромным числом сельскохозяйственных производителей различного типа, а не с сельскохозяйственными кооперативами, как это было в прошлом. В результате, многие

внутренние оросительные каналы перестали содержаться должным образом и в итоге вышли из строя. Культивационные структуры также претерпели изменения, переключившись от овощеводства к выращиванию менее водоемких культур.

Изменился и режим собственности, что привело к раздробленности ландшафтов при наличии большого числа мелких земельных участков. Последствием этого процесса явилась новая структура собственности, не имеющая более ничего общего с изначально огромной (в физическом смысле) структурой систем орошения. Последствия физических разрушений, отражавшиеся на внутренней системе орошения, еще более усугублялись разложением социальных структур и конфликтами с меньшинствами в локальных общинах.

В результате хронической безработицы в сельских районах молодежь стала покидать села в поисках работы в городах. Распадались старые системы социальных отношений, разрушались “социальные механизмы”. В процесс распределения оросительной воды царил хаос - господствовали приспособленчество и “сила кулака” вместо “силы закона”. Потребители воды не могли рассчитывать на ее своевременную подачу, а когда она подавалась спонтанно (т.е. никто не знал, когда именно она будет доставлена), те, кто находился в верхней части оросительного канала получали воду первыми. В итоге тем, кто находился ниже по каналу, воды не доставалось. В некоторых селах фермеры вынуждены были сторожить собственные поля в ожидании подачи оросительной воды, а когда она поступала по каналам, должны были следить за тем, чтобы никто не переправлял ее на другое поле. Сельскохозяйственные консалтинговые службы либо вовсе отсутствовали, либо работали неэффективно, а фермерские организации не играли существенной роли в разрешении многочисленных конфликтов вокруг использования воды. В регионе царила ситуация, когда не было общих согласованных норм и правил, а “халаящина” и погоня за рентой стали обычной формой выживания.

Данный случай указывает на то, что пока экономические условия остаются нестабильными, а базовые (такие как доступ к информации) - отсутствуют, вряд ли можно создать эффективную систему управления и построить институты устойчивого развития ирригационных систем. В случае с оросительным сектором Болгарии обе движущие силы институциональных изменений – действия, вытекающие из эволюционных и новых институциональных перспектив развития – потерпели крах (Penov et al., 2003).

4. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В данной главе ставится задача подытожить результаты, полученные рабочими группами ССХСЦВЕ по политике, институтам и сельскохозяйственным системам. С самого начала степень успешности переходного периода существенно зависела от ситуации, исторически сложившейся в той или иной стране ЦВЕ. Страны с “рыночной памятью” и бывшим статусом государственности (до социалистической эпохи), а также страны, где рыночные реформы начались рано, легче достигали экономической и политической зрелости, необходимой для интеграции в общеевропейское пространство. Однако к концу первой декады переходного периода эта особенность становилась все менее важной.

Процесс вступления в ЕС зачастую считают главным стимулом институциональных изменений и экологического прогресса в странах ЦВЕ. Учитывая важность экологических норм *acquis communautaire* предполагалось, что страны, вступающие в ЕС, практически автоматически проведут необходимые преобразования. Однако для многих экологических товаров и услуг, в частности, находящихся вне рыночного управления, это было очевидной иллюзией. И хотя законодательства можно переделать, агроэкологические программы (АЭП) и государственные экологические программы действий - пересмотреть, а экологические структуры - создать заново, до их успешного осуществления, выполнения и претворения в жизнь еще далеко.

В этой цепи необходимо менять целую сеть учреждений и их взаимоотношения на различных общественных уровнях. Необходимо также изменить комплекс мер и навыков выполнения работ. Потребуется достаточно много времени, пока фермер на собственном поле начнет внедрять экологически приемлемые формы земледелия, осознавая их важность в практике надежного бизнеса. Как отмечалось, институциональные реформы в направлении устойчивого развития, разработка политики и практика ведения хозяйства являются неотделимой частью единой системы. Институциональные изменения, естественно, вызваны стремлением к интеграции в единое европейское сообщество, однако на определенном этапе развития они могут стать в большей степени проблемой эволюционного характера.

4.1 Институты устойчивого развития

Исследования, проведенные Рабочей группой по институтам (таблица 2), были сфокусированы на трех глобальных проблемах: биоразнообразии, охрана и правильное использование земель, а также управление водными ресурсами (дренажные системы и орошение). Были исследованы частные случаи в Чешской Республике, Польше, Болгарии и Латвии.

Несмотря на большое разнообразие вопросов, затронутых в каждом из этих частных исследований, во всех них все же прослеживаются общие институциональные проблемы. А именно:

- проблема институциональной интеграции,
- институциональная недееспособность и наличие суррогатных форм

- управления,
- права на собственность и обязанности,
- агроэкологическое управление
- развитие потенциала, партнерства и обмен опытом и знаниями

Таблица 2: Частные исследования, проведенные Рабочей группой по институтам

Страна	Авторы	Ресурсы	Проблема ресурсов	Институциональная проблема
Чешская Республика	Ratinger, Prazan, Krumalova	Биоразнообразии	Охрана видового разнообразия и природных ландшафтов Белых Карпат	Создание и интегрирование эффективных институтов для биоразнообразия и сельского хозяйства
Польша	Wasilewski	Конверсия земель	Отведение сельскохозяйственных земель под жилищное строительство в пригородных районах	Использование пробелов в правовой системе
Болгария	Penov	Вода	Сокращающиеся возможности орошаемого земледелия и конфликты вокруг распределения оросительной воды	Создание функционирующих институтов по организации распределения водных ресурсов
Латвия	Busmanis, Zobena, Dzalbe, Grinfelde	Дренажные системы	Бесхозность земель и отказ от обязательств по техническому обслуживанию дренажной системы	Отсутствие организационной структуры для эффективного регулирования прав и обязанностей при использовании дренажных систем

Институциональная интеграция. Институциональная интеграция подразумевает координацию между различными организациями и правоохранительными органами на разных уровнях принятия решений (вертикально и горизонтально) для достижения целевой задачи. Для эффективной институциональной интеграции организации и правовые инстанции должны признать общую выгоду, будучи частью одной интегрированной системы. Они должны согласовать вопросы распределения ролей, обязанностей и общих стратегических направлений. Подобный координированный подход остается главной задачей многих стран ЦВЕ. Особенно это касается вопросов природопользования в области сельского хозяйства, где разные органы власти формулируют политику, не дополняя друг друга в деле разрешения единой проблемы.

Как правило, вопросы использования ресурсов сельского хозяйства регулируются директивами, законами или программами министерств экологии или сельского

хозяйства. Однако поскольку политика двух этих ведомств не всегда служит одной и той же цели, подобная ситуация может привести к “беспорядкам” на уровне фермерских хозяйств. В случае Чехии описан пример конфликта политики этих министерств. Болгарский пример указывает на то, что организационные мероприятия по распределению между потребителями оросительных вод зачастую изолированы от правовых структур и других инстанций.

Институциональная недееспособность. Институциональная недееспособность является основным барьером в развитии устойчивого сельского хозяйства. Отсутствие сельскохозяйственных консалтинговых служб, фермерских организаций, НПО, доверия и сотрудничества между заинтересованными сторонами в болгарском секторе орошения является, по-видимому, наилучшим примером институциональной (организационной) недееспособности. Директивные органы средних и местных уровней часто отсутствуют. Кроме того, государственные власти, отвечающие за определенную сферу сельского хозяйства и окружающей среды, также изолированы от проблем сельского населения и недостаточно квалифицированы для эффективного разрешения конфликтных ситуаций. В Латвии отсутствуют структуры управления системой вспомогательных оросительных каналов. Расходы по содержанию и техническому уходу за большинством из этих каналов лежат на плечах фермеров, имеющих потенциальную выгоду и готовых нести общественные расходы. Ввиду появившихся альтернативных возможностей трудоустройства большинство новых землевладельцев теряют интерес к занятию сельским хозяйством. Они сохраняют за собой собственность исключительно в целях безопасности, пренебрегая при этом обязанностями по техническому обслуживанию оросительных каналов.

Институциональный вакуум всегда заполняется суррогатными формами управления, такими как, приспособленчество, закон силы и мафия. Вместо прогресса и развития складывается чрезвычайная ситуация, когда все вовлеченные стороны действуют в своих личных интересах. К примеру, Ассоциации по использованию воды (АИВ) были созданы в основном благодаря содействию Всемирного Банка (ВБ), а не при добровольном участии фермеров. После сокращения поддержки Всемирного Банка, местная элита власти стала использовать собственное положение, доступ к информации и сетям как средство дополнительной наживы в процессе создания АИВ, тогда как сами “члены” ассоциации могли и не знать, что такое АИВ (Theesfeld, 2001). Подобные суррогатные или переходные формы институциональной власти можно наблюдать и на примере Болгарии, где мэры на местах пытаются разрешить конфликты вокруг распределения водных ресурсов. И пока отсутствуют соответствующие структуры, отвечающие за управление оросительной системой, мэры будут продолжать использовать собственное положение, репутацию и власть для разрешения конфликтов, что не входит в круг их прямых обязанностей.

По причине институциональной недееспособности и суррогатных форм управления, не позволяющих полноценно решать экологические проблемы в сельском хозяйстве, действующие правовые структуры недостаточно эффективны. Эти структуры в большинстве своем были внедрены со стороны ЕС и остаются бесполезной “упаковкой”, в то время как фактическое применение норм и правил

часто выходит за рамки законодательства. На основе анализа результатов исследований, проведенных в Болгарии, Чешской Республике и Польше, Сикор (Sicor, 2002, pp. 11) заключает, что субъекты на селе (например, землевладельцы) часто пренебрегают предусмотренными законодательством обязанностями в отношении земельной собственности. Это, в частности, касается активов, характеризующихся как “совместное имущество” (например, техническое обслуживание оросительных или дренажных каналов или добыча грунтовых вод).

После приватизации во всех странах ЦВЕ был введен институт частной собственности, однако соответствующие права и обязательства по использованию природных ресурсов в сельском хозяйстве не всегда были четко сформулированы. Последнее привело к серьезным экологическим последствиям, таким как засоление почв или бесхозность сельскохозяйственных земель, что в свою очередь ведет к окислению почв и утрате первичных ландшафтов. Право собственности в системе ирригации или дренажа (н-р, в Болгарии или Латвии) демонстрирует всю сложность проблем распределения, управления и согласования различных “потоков” издержек и прибылей от использования ресурсов, соответствующих технологий и оборудования. Очень часто невозможно достичь консенсуса вокруг того, кто именно извлекает выгоду, а кто несет расходы по использованию ресурсов. Подобная ситуация приводит к приспособленчеству, а то, что называется “прибрать к рукам”, становится доминантной формой управления (Shleifer and Vishny, 1998). В результате, экосистемы либо деградируют, либо разрушаются, а расходы остаются на плечах будущих поколений.

Агроэкологическое управление. Агроэкологические ресурсы, особенно ресурсы совместного использования, требуют децентрализации экологического управления, поскольку подобная децентрализация позволяет причислить проблему использования ресурсов к задачам местного уровня и обеспечить участие местного населения. В результате действующие нормы и правила использования ресурсов поступают “из первых рук”, адаптируясь и постоянно совершенствуясь в соответствии с местными условиями.

В большинстве стран ЦВЕ был достигнут определенный прогресс в децентрализации структур управления. Переходный период изменил роль правительственных институтов и привел к возникновению различных форм децентрализованного экологического управления. Однако несмотря на результаты ССХСЦВЕ в Чехии (где наблюдался положительный пример участия НПО), местное население либо вовсе не участвовало в процессе принятия решений в области агроэкологического управления, либо его участие было слабо выраженным.

Случаи, рассматриваемые в Польше и Болгарии, являются ярким примером того, как экономические интересы на местном уровне доминируют над экологическими задачами. В Польше местные власти экономически заинтересованы в конверсии сельскохозяйственных земель и выделении их под жилищное строительство. В Болгарии все участвующие стороны действуют либо в интересах личной наживы, либо с целью сохранения за собой власти и влияния, а порой - просто выживания. Следовательно, процесс децентрализации, касающийся лишь структурных преобразований, но игнорирующий качественные изменения (такие как участие, транспарентность, компетентность и надежность), мало способствует созданию

управленческой системы, приближающей людей к политике. Кроме структурных и качественных изменений, децентрализованные структуры (как государственные, так и общественные) должны обладать достаточными правами и финансовыми ресурсами. Этот процесс, называемый “деволюцией” (передачей прав и полномочий), мы относим к разряду проблем развития сельского хозяйства в Центральной и Восточной Европе, требующих более широкого обсуждения.

Вопрос использования экологических ресурсов в сельском хозяйстве требует двусторонней адаптации на местном и национальном уровнях, а также единой цели, отвечающей интересам не только фермеров, но и всего общества. Уровень власти, сохраняемый за собой правительством в вопросах использования местных ресурсов, зависит от характера последних. Однако он также зависит от традиций политической культуры и процесса интеграции в ЕС. В странах, где правительство сохраняет за собой право контроля над охраняемыми территориями (н-р, Охраняемая ландшафтная территория (Vorsodi Mezőség) в Венгрии), возникают определенные проблемы с фермерами, не желающими сотрудничать и принимать в расчет цели и задачи администрации парка. В подобных случаях, возможно, следует содействовать местному самоуправлению и кооперации, а также включению экологических товаров и услуг в общую систему цен путем содействия развитию агротуризма или реализации экологически чистых продуктов местного производства.

В ряде рассмотренных случаев вопросы использования ресурсов были оставлены на усмотрение местных субъектов. Исследования в области управления водным хозяйством (Румыния, Болгария, Латвия, Литва, Словакия и Хорватия) указывают на то, что фермеров в основном беспокоят вопросы собственного бизнеса и личного благополучия. Они до предела загружены комплексными проблемами, связанными с использованием водных ресурсов, и нуждаются в значительной поддержке со стороны правительства. Простого наличия четких и предсказуемых “правил игры” (ОЕСД, 1999) недостаточно, если у людей нет средств и стимулов следовать этим правилам. Следовательно, было бы куда эффективнее приспособить структуру управления к характеру имеющихся ресурсов и потенциалу людей, нежели создавать новые правила, которые невозможно воплотить в эффективное, устойчивое использование ресурсов. Эта вера в способность законов, норм и взысканий разрешать конфликты отмечалась в исследованиях Тисфельда (Theesfeld, 2001), а также во время рабочей встречи по вопросам политики в Болгарии (Penov et al., 2003).

Очевидно, что возможности рынка разрешать экологические проблемы сельского хозяйства ограничены. В данном контексте важно ответить на вопрос - почему сельскохозяйственная практика должна быть экологически приемлемой, если система ценообразования, регулирующая аграрный сектор, не поощряет методов ведения хозяйств в интересах сохранения экосистем? Этот вопрос особо остро стоит в странах ЦВЕ, где основным приоритетом реструктуризации хозяйств является повышение экономической жизнеспособности сектора. Следовательно, необходимо пересмотреть доминантную роль рынка в управлении аграрным сектором, если он стимулирует развитие экологически неприемлемой сельскохозяйственной практики. Однако эти стимулы в большей степени касаются

производственной функции сельского хозяйства. Чем более диверсифицированным становится сельскохозяйственный сектор, тем более возрастает роль фермера как “хранителя” сельских ландшафтов. При подобной диверсификации аграрного сектора сельскохозяйственное производство будет лишь одной из функций, наряду, например, с использованием природных ландшафтов и сферой отдыха. Поэтому экологические проблемы, требующие разрешения, все более усложняются, что в свою очередь требует новых форм управления. Как бы то ни было, не будучи в состоянии зарабатывать достаточно, занимаясь сельским хозяйством, фермер вряд ли вложит излишек собственного труда в охрану окружающей среды.

Развитие технических возможностей, партнерства и взаимное обучение. Известно, что при построении институтов и управленческих структур для стабильного использования ресурсов необходимо учитывать сложность агроэкологических проблем, что позволит найти адекватные пути их разрешения (Ostrom, 1995). Помимо государства и рынка (например, агротуризм, экологические ярлыки, связь с торговым сектором) существует ряд других форм управления, построенных на принципах партнерства, общих обязательств и сотрудничества (Baker, 2001), которые необходимо внедрить для успешного решения экологических проблем в сельском хозяйстве. Однако эти новые формы управления рассчитаны на зрелое гражданское общество с доступом к информации и демократическими правами на участие в процессе принятия решений. Судя по опыту ССХСЦВЕ, может возникнуть ряд вопросов, таких как:

- как долго продлится этот процесс ?
- как можно стимулировать процесс создания необходимых предпосылок?
- существуют ли переходные формы институциональной власти, которые могут обойтись без них?

В силу того, что население сельских регионов переживает процесс старения и миграции, эта проблема будет, вероятно, наиболее важной.

Для успешного и эффективного выполнения экологической политики ЕС в странах ЦВЕ потребуются решение следующих задач:

- создание местных, региональных и государственных институтов,
- наличие хорошо подготовленной и правильно организованной системы общественного управления на местном уровне;
- укрепление гражданского общества как активного и критически настроенного партнера в решении экологических задач.

Государственные и местные структуры должны быть наделены соответствующими обязанностями, возможностями и ресурсами для защиты окружающей среды. Возможности местных властей и местных государственных структур весьма сужены из-за ограниченности ресурсов и компетенций. Таким образом, выработка политического курса часто сводится лишь к копированию опыта более про-грессивных стран ЕС без ясного понимания вопросов, возможностей и ресурсов, применяемых для рационального и эффективного выполнения политических задач. Необходимы крупные капиталовложения в широкое развитие

местного потенциала и программ по обмену опытом среди политиков и практиков. Конечно же, одним из результатов интеграции стран-кандидатов в единое европейское пространство будет создание обширного централизованного института. Европеизация экологической политики, а также административного и распорядительного правления стран-кандидатов основана на выполнении целого ряда законопроектов и процессуальных норм. Однако страны ЦВЕ располагают ограниченными возможностями для ослабления влияния ЕС. Кроме того, весь процесс интеграции построен на субъективном подходе из-за структуры переговоров и ввиду того, что политики ЕС рассматривают процесс принятия норм ЕС в основном как часть выполнения административных задач. Процесс интеграции подчеркивает важность развития потенциала на центральном уровне и укрепляет тенденции к утверждению центрального исполнительного органа за счет других ветвей и уровней государственной власти. Существует острая необходимость в проведении программ институционального партнерства для обмена знаниями между политиками, учеными и практиками на местном уровне для изучения схожих и разных проблем в странах Западной Европы и ЦВЕ. Такой обмен “ноу-хау” и опытом в значительной мере будет служить катализатором институциональных изменений на пути к стабильному сельскому хозяйству.

4.2 Агроэкологическая политика

Проблемы и задачи соответствующих агроэкологических стратегий, разрабатываемых в шести странах Центральной и Восточной Европы в свете интеграции в единое европейское пространство, были проанализированы рабочей группой ССХСЦВЕ по политике методом сравнения конкретных проблем. Половина рассматриваемых примеров затрагивала проблему охраны природы и экологических ландшафтов на маргинальных территориях, а также проблему Директив ЕС по ареалам и птицам. В трех других случаях обсуждалась проблема загрязнения вод нитратами в результате сельскохозяйственной деятельности человека, а также проблема выполнения Директивы по нитратам. В каждом изучаемом примере была рассмотрена конкретная агроэкологическая проблема, освещающая определенные аспекты сельскохозяйственного производства и политических систем в регионе (таблица 3).

Задачей этой группы было выявление путей изменения политической системы с конца 1980-х в отношении конкретных изученных проблем. Также были рассмотрены проблемы, возникшие в результате изменений, связанных с общеевропейской интеграцией (рис. 3). Методика исследования была построена на ведении официальных записей и тщательном опросе главных участников. Были зафиксированы существующие агроэкологические программы, национальные нормы и основные директивы ЕС, касающиеся конкретных проблем, а также задачи, выдвинутые для выполнения странами-кандидатами. Данной рабочей группой были выявлены следующие общие категории задач:

- Значение агроэкологических проблем в политическом контексте,
- Сложность политической системы и необходимость создания эффективной политической структуры,

Таблица 3: Исследования, проведенные рабочей группой по политической стратегии

Страна	Авторы	Агроэкологическая проблема	Ресурсы	Вопрос политической системы
Чешская Республика	Prazan, Ratinger, Krumalova	Охрана видового разнообразия и природных ландшафтов Белых Карпат	Биоразнообразии	Создание эффективных организаций и политических механизмов
Венгрия	Szabó, Podmaniczky, Balázs	Охрана видового разнообразия и природных ландшафтов в Borsodi Mezőség	Биоразнообразии	Создание эффективных организаций и политических механизмов
Литва	Zemeckis, Lazauskas	Загрязнение грунтовых вод в Каретских ландшафтах	Загрязнение вод	Сложность в управлении политической системой
Польша	Karaczun	Загрязнение вод отходами животноводства в районе Ostroëka к северо-востоку от Варшавы	Загрязнение вод	Координация (или ее отсутствие) между Министерством сельского хозяйства и Министерством экологии на государственном уровне
Словакия	Kováč, Macák, Stehlo, Otepka	Загрязнение вод нитратами на Острове Кукурузы (Corn Island)	Загрязнение вод	Использование эффективного комплекса политических механизмов
Словения	Barbic, Udovc	Экологически неустойчивое сельское хозяйство в выделенном национальном парке	Биоразнообразии	Степень участия на региональном и местном уровнях в развитии сельского хозяйства

- Экологическое сознание общества и инвестиции,
- Задача правовой гармонизации, выполнения и внедрения.

Значение агроэкологических проблем в политическом контексте. Изучение данного вопроса показало, что в ходе обсуждения в переходном периоде международными агенствами и академическими инстанциями вопросов сельского хозяйства в СЦВЕ агроэкологическим задачам уделялось недостаточно внимания, что было обусловлено распадом централизованной системы планирования, а также сокращением объемов вложений в такую сферу, как приобретение удобрений и химикатов. Однако исследования показали, что сведение агроэкологической оценки к дебатам вокруг вопросов интенсификации неадекватно ситуации. При таком подходе игнорируются проблемы, связанные с малыми масштабами производства и неумелым ведением хозяйства. Также не учиты-

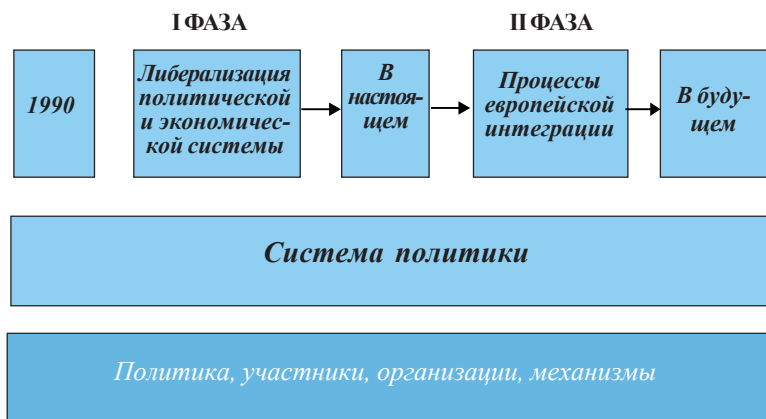
ваются проблемы, связанные с сохранением биоразнообразия и инвестициями с целью улучшения экологической ситуации в период низкой рентабельности сельскохозяйственного сектора.

Несмотря на снижение интенсивности пахотного земледелия во всех странах, агроэкологические проблемы, такие как загрязнение азотом водных ресурсов и угроза потери биоразнообразия, все еще существуют. Причиной азотого загрязнения может служить неправильное хранение навоза на небольших фермах, а также неправильное применение других вкладываемых ресурсов. Именно по этой причине тщательный мониторинг и регулирование остаются насущной необходимостью даже в период понижения уровня вкладываемых в земледелие ресурсов. Что касается необходимости сохранения биоразнообразия, то в определенном смысле неинтенсивное сельское хозяйство с низким уровнем вкладываемых ресурсов, характерное для стран ЦВЕ, может трактоваться как возможность обеспечения экологической стабильности в сельскохозяйственном секторе (Prazan et al., 2003).

Однако существует угроза, что без действенной политики и содействия практике экстенсивного земледелия дальнейшее расширение может стать причиной реинтенсификации использования плодородных земель и большей запущенности отдаленных и периферийных участков, от чего, в свою очередь, могут пострадать как окружающая среда, так и само сельское население.

Сложность политической системы и необходимость создания эффективной политической структуры. В ходе исследований было сделано заключение, что политические изменения, являющиеся результатом земельных реформ и осуществления программ по приватизации, еще более усложнили политическую систему. Эти изменения и программы привели к увеличению количества земельных участков с разным размером хозяйств, а также к многообразию хозяйств-

Схема 3: Исследование направлений изменений политической системы с конца 1990-х



вующих субъектов с различной степенью специализации, уровнем образования и навыков. Следует отметить, что в этом отношении Словения и Польша в некоторой степени отличаются от стран ЦВЕ, так как в структуре сельского хозяйства вышеупомянутых стран как до, так и после 1989 г. преобладали мелкие семейные фермерские хозяйства. Распад совхозов и колхозов привел к образованию мелких, раздробленных частных хозяйств, особенно в тех случаях, когда земля делилась между наследниками. Беспокойство вызывает тот факт, что в результате этого появился новый, в некоторой степени несамодостаточный класс аграриев. Многие из наследников не вовлечены в сельское хозяйство, не имеют необходимых навыков, или же не являются гражданами трудоспособного возраста. Многие фермеры неопытны в обращении с агрохимикатами и удобрениями и зачастую не знают или не умеют пользоваться инструкциями по правильному ведению сельского хозяйства. Следовательно, проведение соответствующих обучающих программ для возросшего числа сельскохозяйственных работников, а также разработка и применение соответствующих нормативов, стало намного сложнее (Kagaczun et al., 2003).

Есть необходимость в правильном подборе комплекса экономических, правовых, институциональных, образовательных и информационных механизмов политики. Политика планирования в будущем должна быть сосредоточена в большей степени на использовании экономических механизмов, и в меньшей - правовых. Вплоть до сегодняшнего дня большинство стран ЦВЕ имеют ограниченный опыт в вопросе положительных (поощрительных) методов стимулирования, а правовые ограничения и взыскания остаются преобладающими механизмами современной политики. В период социализма для приведения в исполнение законодательных постановлений экологическая инспекция была вынуждена опираться исключительно на систему финансовых взысканий. Однако подобный подход “принуждения и наказания” не может способствовать достижению ключевых политических целей, особенно в тех случаях, когда охрана окружающей среды зависит от активного сотрудничества между землевладельцами. Странам ЦВЕ был необходим широкий спектр различных политических механизмов для сохранения ландшафтов, охраны природы, а также экологической защиты природных ресурсов. На охраняемых территориях, к примеру, обычно необходимо осуществлять полноценный контроль землепользования. Как бы то ни было, в случае сельскохозяйственных земель, находящихся вне охраняемых зон (где можно встретить большое количество важных полуэкономических ареалов), фермерам следует предоставлять поощрительные выплаты для соблюдения ими на добровольных началах норм по охране окружающей среды. До недавних пор только Чешская Республика и Словения воспользовались данной возможностью.

Исследования данной проблемы показали, что разрешение агроэкологических проблем потребует (1) наличия эффективных контролирующих и исполняющих органов и (2) национальных и международных схем, позволяющих связать агроэкологическую политику с более широким спектром социально-экономических задач. Это, в свою очередь, потребует использования более широкого спектра политических механизмов, причем агроэкологическая политика должна рассматриваться не как простая совокупность налагаемых на фермерскую деятельность ограничений, а как часть более положительной (основанной на

поощрениях) структуры развития села. Интегрированное развитие села в большей степени подразумевает наличие связей между экономическими, экологическими, социальными и территориально-пространственными аспектами сельской жизни, нежели концентрирование основного внимания на сельском хозяйстве. В период снижения рентабельности сельского хозяйства и понижения уровня занятости населения в данном секторе, возникает необходимость в диверсификации и развитии несельскохозяйственных отраслей экономики села. В ходе успешного процесса диверсификации обычно возникает необходимость в крупномасштабных вложениях в развитие инфраструктуры, в сферу услуг и в несельскохозяйственные источники занятости на селе. Именно поэтому страны ЦВЕ испытывают острую необходимость в правильной стратегии развития села, центральными компонентами которой должны стать экология и охрана окружающей среды. Странам ЦВЕ рекомендуется избегать высокого уровня производственных субсидий, типичных для ОСХП, и переходить в будущем непосредственно от централизованно планированной сельскохозяйственной политики к более интегрированной политике развития села.

Общественная осведомленность в вопросах экологии и государственное финансирование. Беспоконство вызывают низкий уровень финансирования и недостаточное внимание к агроэкологическим проблемам в общей системе политических приоритетов стран ЦВЕ, переживающих переходный период в экономике и политике. В странах-кандидатах налицо необходимость в большей отраслевой интеграции сельского хозяйства и экологии. Однако, институциональные барьеры, отсутствие сотрудничества между отдельными субъектами, а также низкая степень осведомленности относительно возможных экономических и социальных выгод и преимуществ порождают некоторые трудности. Экология не заняла пока должного места в политическом мейнстриме, ее все еще продолжают относить к маргинальным проблемам. В то время как ключевые группы заинтересованных субъектов не оспаривают важность защиты экологии, многие продолжают считать охрану окружающей среды простым выкачиванием ресурсов без значительной пользы для экономики страны.

Основные фонды, предварительно предоставляемые Комиссией странам-кандидатам для инвестиций в экологические проекты, включают в себя:

- PHARE (построение институтов, промышленная реструктуризация и развитие малого и среднего бизнеса),
- SAPARD (модернизация сельского хозяйства и развитие села),
- ISPA (проекты по развитию инфраструктур в сфере транспорта и экологии).

Общая предварительная помощь вступающим в ЕС странам в период с 2000-ого по 2006-ой составит 3 миллиарда евро в год. (Половина данной суммы была выделена для PHARE, 540 млн евро - для SAPARD и 1 080 млн евро в 2001г. было выделено для ISPA.)

Другими возможными источниками финансирования могут стать такие международные финансовые институты, как:

- Европейский инвестиционный банк (ЕИБ),
- схемы предоставления двусторонних субсидий,
- ссуды коммерческих банков,
- прямые иностранные инвестиции,
- государственный доход от налогов и сборов (потребительские цены, зарплаты или налоги).

В то время как устав *acquis communautaire* ЕС обычно не диктует конкретных подходов в политике, финансовые механизмы Европейского Союза прямо либо косвенно предопределяют принятие нужных решений. Использование финансовых механизмов Европейского Союза должно стать более гибким, что позволит ускорить процесс внедрения норм *acquis communautaire* в практику посредством принятия новаторских решений. Сегодня ЕС испытывает нехватку в таких экономических ресурсах, которые могли бы способствовать эффективному и полному принятию *acquis communautaire*, отвечающему требованиям директив, а также уменьшить адаптационный прессинг на внутреннюю институциональную структуру стран. Существуют опасения, что подобная ситуация может привести к неполному и неясно сформулированному процессу принятия норм *acquis communautaire* странами, вступающими в ЕС. Это может еще более усугубить недостатки (дефицит) экологической политики ЕС, что особенно проблематично для уже действующих членов Европейского Союза.

Проблема гармонизации, принятия и введения в действие законодательной базы. В ЕС растут опасения по поводу того, что недостаточная социальная и правовая осведомленность в сфере экологии могут замедлить работу в области охраны природы в рамках расширенного Союза. Из предшествующего опыта расширения Комиссия сделала вывод, что игнорирование экологических задач может стать причиной больших затрат для ЕС как в политическом, так и в экономическом плане (расширение к югу привело к формированию Единого Фонда). Именно поэтому Комиссия требует от стран-кандидатов полного принятия экологических нормативов *acquis* еще до вступления в ЕС.

После вступления в ЕС страны стараются как можно скорее восполнить пробелы в сфере экологии, так как последние могут исказить структуру внутренней конкуренции. ЕС продолжает подчеркивать, что страны-кандидаты не должны ограничиваться формальным принятием экологических норм *acquis*, а обеспечить эффективную административную практику и разработать конкретные планы по их практическому осуществлению и финансированию. Страны-кандидаты могут потребовать предоставить им время (переходный период) для окончательного принятия природоохранных директив, требующих больших инвестиций, однако последнее не относится к Директивам по ареалам обитания и птицам. В 2001 г. Польша, Словакия и Литва, выступившие вначале с требованием предоставить им переходный период для принятия Директивы по нитратам, забрали обратно свои заявки.

С точки зрения стран-кандидатов на вступление в ЕС в период экономического спада очень трудно придерживаться высоких экологических стандартов. Следование стран-членов ЕС крайне строгим экологическим стандартам и их

лоббинг в пользу последних может истолковываться странами-кандидатами как попытка ограничить возможности выхода стран ЦВЕ на потенциальные рынки. Трудно предугадать, каким образом будут покрыты огромные издержки на проведение требуемых ЕС экологических преобразований в фермерских хозяйствах некоторых стран ЦВЕ, которые характеризуются мелкомасштабным производством и низкой рентабельностью сельского хозяйства. Комиссия неоднократно подчеркивала тот факт, что она может обеспечить лишь частичное финансирование, и призывала страны ЦВЕ самостоятельно искать необходимые внутренние и иностранные источники финансирования (особенно из частного сектора).

В результате подписания ряда договоров и конвенций по экологии во всех странах проблемы экологии и охраны природы приобрели международное значение. Тем не менее, налицо интенсивная европеизация экологической политики стран ЦВЕ (включая такие ее компоненты, как водные ресурсы и биоразнообразие), которая началась параллельно с их интеграцией в ЕС.

Интеграция стран ЦВЕ в ЕС стала серьезным вызовом как для стран-кандидатов, так и для самого Европейского Союза. Необходимость отвечать требованиям экологических норм *acquis* (т.е. экологическому законодательству европейского сообщества) и применять их на практике ставит перед странами-кандидатами целый ряд задач финансового, административного и технического плана. Относительная слабость экологических институтов в странах-кандидатах наряду с все большим усложнением *acquis communautaire* становятся дополнительной преградой на пути эффективного применения правовых норм. За последние десятилетия значительно выросли общий объем и степень разработанности экологического законодательства (в то время как в 1967–1985 гг. было принято 58 законодательных статей, в 1986–2000 гг. их число увеличилось до 611). Как следствие, сегодня объемы инвестиций в физическую и административную инфраструктуры, необходимые для соблюдения экологических стандартов, значительно выше, чем, например, при вхождении в ЕС средиземноморских стран.

В довершение, странам-кандидатам придется взять на вооружение новый подход, выдвинутый в рамках экологической политики ЕС. А именно - они должны спланировать основные действия, направленные на выработку экологически правильных стереотипов поведения, пока планы по решению экологических проблем недостаточно конкретизированы. Данный подход очень отличается от традиционной политики стран ЦВЕ, которая главным образом требовала технически обоснованных решений конкретных проблем. Гибкий подход, выдвигаемый экологическими директивами ЕС, является новшеством для контролирующих и инспектирующих органов стран ЦВЕ, так как они привыкли к строгой, детальной законодательной регламентации своей деятельности с весьма ограниченными возможностями для действий по собственному усмотрению. Эффективное осуществление экологической политики ЕС потребует большей экологической осведомленности и реальных действий не только от правительств, но и от общественности стран-кандидатов. Переход от недалекновидного и расточительного отношения общества (эра социализма) к природе к более ответственному в экологическом плане поведению в духе сотрудничества требует боль-

ших усилий в сфере образования, обучения, а также развития локальных экономик. Для этого потребуется много времени.

Процесс европеизации можно рассматривать в качестве катализатора развития агроэкологической политики стран ЦВЕ. Среди политической элиты ЦВЕ бытует мнение, что процесс интеграции в ЕС положительно скажется на качестве воды и охране природы. Они убеждены, что членство в ЕС будет способствовать развитию сотрудничества между различными заинтересованными сторонами/участниками, и что основные обязанности по разрешению проблем будут делегированы на региональный и местный уровень.

4.3 Системы хозяйствования и экология

Переход к рыночной экономике во многих отношениях повлиял на систему хозяйствования и экологию стран ЦВЕ. Крах плановой экономики и переход от крупных совхозов и колхозов к частным хозяйствам вызвал изменения в организационной структуре хозяйств. Совокупность ряда факторов привела также к изменению используемых технологий, а также к изменениям в системе снабжения ресурсами и использования последних в хозяйствах. Это, в свою очередь, во многом повлияло на экологию. Оказалось, что с экологической точки зрения некоторые из этих перемен пошли на пользу хозяйствам (например, уменьшился прессинг, связанный с высокоинтенсивным земледелием и животноводством, уменьшилась опасность уплотнения грунтов), в то время как другие оказались негативными (например, угроза потери биоразнообразия, проблема засоления почв). Новые системы прошли через переходный период, но они все еще остаются нестабильными.

Шесть стран ЦВЕ относятся к категории стран с низким доходом и дефицитом продуктов питания, испытывающим серьезные проблемы в сфере продовольственной безопасности (Tanic, 2002a). Система хозяйствования в странах ЦВЕ двойственна по своей структуре. Иначе говоря, здесь существует небольшое количество крупных, ориентированных на рынок предприятий и большое количество мелких и средних семейных натуральных хозяйств, продукция которых в большей степени направлена на удовлетворение собственных нужд и лишь частично предназначается для сбыта на рынке.

Исследовательской группой ССХСЦВЕ по системам хозяйствования было изучено сельское хозяйство пяти стран. Здесь были выделены разные типы хозяйств, а также установлены основные принципы их взаимодействия с окружающей средой (таблица 4). Главной целью данных исследований было дать оценку различным аспектам стабильного развития альтернативных систем хозяйствования.

Рабочей группой было уделено особое внимание следующим основным направлениям, которые были более детализированы в ходе конкретных исследований:

- Причинная связь между структурными изменениями в сельском хозяйстве и воздействием на окружающую среду,
- Заброшенность земельных участков и потеря биоразнообразия,
- Деградация почв,

Таблица 4: Частные случаи и темы, изученные группой ССХСЦВЕ по системам хозяйствования

Страна	Авторы	Система хозяйствования ⁶	Основные признаки	Тип фермерского хозяйства	Ресурсные проблемы	Подход к моделированию систем хозяйствования
Болгария	Alexiev	Орошаемые системы в дождливых зонах	Ухудшающиеся крупномасштабные схемы орошения	Мелкие и средние семейные хозяйства смешанного типа	Использование засоленных почв, орошение и вторичное засоление	IP-моделирование с альтернативными технологиями, много целей; компромисс между засолением и прибылью хозяйства
Хорватия	Črgić, Mešić	Смешанная	Острая необходимость в увеличении производительности и специализации	Мелкие и средние семейные хозяйства	Использование питательных веществ и контроль над процессом N-выщелачивания	Эконометрическое моделирование N-реакций и N-выщелачивания; их влияние на практику хозяйственной деятельности
Эстония	Hiimäe	Лесное животноводство	Разбросанные лесные хозяйства среднего и крупного размера в условиях экстенсивного лесоводства	Мелкие и крупные молочные хозяйства	Использование ландшафтов, заброшенные земли	Оценка экологического воздействия, дополненная анализом аграрной политики и результатами на уровне фермерских хозяйств; сценарии использования земель
Венгрия	Podmaničky, Balázs, Szabó	Смешанная	Острая необходимость в увеличении производительности и специализации	Крупные хозяйства смешанного типа	Управление экологически неустойчивыми зонами и охрана биоразнообразия	Табличные вычисления с качественной оценкой экономической и экологической стабильности, прессинга землепользования и эффективности политических стимулов
Румыния	Toma	Смешанная	Острая необходимость в увеличении производительности и специализации	Мелкие и средние хозяйства	Использование питательных элементов и проблемы грунтовых вод	Эконометрическое моделирование предпочтений фермеров в вопросах, связанных с качеством воды; дискретные модели альтернатив; модель “пользы наугад”

6 Классификация основана на: Dixon, J. and A. Gulliver with D. Gibbon. 2001. Farming Systems and Poverty: Improving livelihoods in a changing world, FAO and World Bank, Rome, Italy and Washington, DC, USA. and Tanic, S. and F. Dauphin. 2001. Global Farming Systems Study: Challenges and Priorities to 2030 - Regional Analysis Eastern Europe and Central Asia, Rome, FAO

- Загрязнение воды и выщелачивание.

Структура хозяйствования и ее воздействие на окружающую среду. Специализированная группа по системам хозяйствования исследовала связь между структурными изменениями в системах хозяйствования и их последующим воздействием на экологию. Как бы то ни было, эта связь не может трактоваться как однозначно положительная или отрицательная корреляция. К примеру, достаточно трудно соотнести степень загрязненности грунтовых вод с изменяющейся структурой хозяйствования, так как требуется много времени прежде чем питательные элементы будут вымыты в грунтовые воды. В довершение, из-за неопределенности источников экологического воздействия бывает трудно определить мало- или крупномасштабные системы хозяйств в качестве источника загрязнения. Хотя крупные хозяйства считаются более эффективными в плане переработки сельскохозяйственных отходов (как, например, получение жидкого навоза), более мелкие натуральные и полунатуральные хозяйства также вносят свой вклад в сохранение биоразнообразия благодаря более традиционной практике ведения хозяйства (например, регулярный покос лугов с их биомногообразием). В целом, земельные реформы и приватизация оказали серьезное воздействие на сельское хозяйство и экологию стран ЦВЕ. На основании сохранившихся исторических данных большая часть колхозных земель была возвращена бывшим владельцам. Главная причина негативного воздействия приватизации на экологию заключалась в том, что государственные активы, задействованные в процессе приватизации земли, не включали в себя необходимый режим регулирования права на собственность и, соответственно, справедливого распределения затрат и доходов. Права и обязанности, связанные с общественной ценностью приватизированных земель, были оставлены без должного внимания⁷. Еще одним отрицательным следствием приватизации стало раздробление⁸ и заброшенность (отказ от культивации) земель (Tanic et al., 2001). Возвращение земель фермерам привело к появлению большого количества небольших земельных участков. К тому же, во многих странах процесс приватизации был медленным, а права на собственность не были четко сформулированы. Обработка раздробленных земельных участков и управление ими обходятся достаточно дорого, что часто приводит к их запустению.

Заброшенность земель. В последнее время во многих странах ЦВЕ наблюдается тенденция к отказу от обработки земель. Заброшенность земель служит индикатором утрачивания элементов сельской культуры и указывает на наличие серьезных проблем, связанных с землепользованием. Несмотря на то, что с проблемой заброшенности земель сталкивается большинство стран ЦВЕ, в отдельных странах и регионах она встает с особой остротой. Заброшенность земель, в частности, может катастрофически сказаться на биоразнообразии и ландшафтах Эстонии.

7 Рабочая группа ССХСЦВЕ по институтам изучила этот вопрос более детально.

8 Латвия, Литва, Румыния, Болгария и Эстония - это страны с самым высоким уровнем раздробленности земель. Отдельные хозяйства имеют долю в размере от 40 до 94 % общей площади сельскохозяйственных земель в своих странах, и 25–95 % хозяйств - размером не более 5 га

Наряду со все большей интенсификацией сельского хозяйства на большей части территории Европы, в странах ЦВЕ все еще существуют сравнительно большие территории важных с точки зрения охраны дикой природы естественных и полустепенных пастбищ с богатыми природными ресурсами.

Низкая рентабельность снижает как мотивацию, так и уровень возможностей для инвестиций в развитие экологически оправданной практики сельского хозяйства. В Венгрии фермеров, работающих на охраняемых территориях, просят следовать строгим экологическим нормам, не давая при этом каких-либо компенсации. В большинстве рассмотренных случаев экологическая стабильность находится в функциональной зависимости от уровня интенсивности вложения ресурсов, а также от знаний и умения применять питательные элементы и сельскохозяйственные химикаты (Sumelius, 2000). Фермерам часто не хватает ресурсов, необходимых для внедрения новых технологий. Последнее больше относится к небольшим хозяйствам, нуждающимся в разнообразных инвестициях. В результате реструктуризации сельскохозяйственного производства, а также нехватки рабочих мест в сельских местностях, многие люди (особенно молодежь) переехали в города.

Пример Эстонии свидетельствует, что в качестве альтернативы можно предложить возделывать брошенные участки земли, однако, реальное использование этой альтернативы зависит от институциональных условий. Исследования, проведенные в Чехии, свидетельствуют, что большое количество собственников земли сдают ее в аренду крупным земледельческим объединениям по двум причинам: (1) экономическая рентабельность небольших земельных участков сомнительна и (2) возделывание этих земель не рентабельно по причине высоких налогов, взимаемых за использование земель на охраняемых территориях.

Во всех исследованиях, проведенных в рамках ССХСЦВЕ, недостаточная окупаемость сельскохозяйственной деятельности рассматривалась как препятствие на пути внедрения более оправданной с природоохранной точки зрения практики хозяйствования, а также инвестирования средств в экологию.

Отказ от возделывания земель (заброшенность земель) может сказаться на экологии как отрицательно, так и положительно. В зонах, где преобладают пахотные земли, а периферийные участки не возделываются, экологический эффект будет положительным в случае, если плодородность почвы и биологическое многообразие подпочвенного слоя обладают достаточной способностью к регенерации. В зонах, где доля пахотных земель меньше, отказ от возделывания земли приводит к утере открытых ландшафтов и полевых экосистем. В довершение, заброшенность земель может стать причиной окисления почвы, что приведет к нежелательному росту кустарников.

Деградация почвы. Основываясь на общем анализе ситуации в странах ЦВЕ, можно заключить, что проблема чрезмерного использования питательных элементов для подкормки растений, приводящая к загрязнению воды, существовала в этих странах еще до начала переходного периода в экономике. Изучение конкретных случаев показало, что эта проблема продолжает существовать в районах, которые продолжают интенсивно возделываться либо стали интенсивно возделываться после переходного периода. При интенсификации производства и

игнорировании стандартов эта проблема так и не будет решена. Однако интенсивное сельское хозяйство в переходный период экономики все еще остается своеобразным исключением из правила на фоне общей тенденции к “экстенсификации”, что является результатом недостатка ресурсов, вкладываемых в приобретение питательных элементов. Вот почему заброшенность земельных участков, истощение почвы (уменьшение количества питательных элементов) и ухудшение их качества с последующим оскудением биологического разнообразия все еще остаются распространенными феноменами. В этом случае истощаются запасы фосфора и калия в отдельных частичках почвы, что, в свою очередь, ускоряет процесс эрозии и вымывания фосфора.

Деградация почвы была главной экологической проблемой в регионе ЦВЕ. Проблема эрозии - самая распространенная проблема в сельском хозяйстве - также существовала еще до начала переходного периода в экономике этих стран. Эрозия, как и уплотнение грунтов, особенно характерна для крупных хозяйств, которые есть во многих странах ЦВЕ. Серьезной проблемой является также накопление солей, характерное для ряда засушливых районов с орошаемым земледелием. Исследования по этому вопросу проводились в Болгарии. Случаев широко-масштабного загрязнения пестицидами не наблюдается с тех пор, как наложено ограничение на использование этих потенциально опасных химикатов.

Загрязнение воды. В ходе исследований, проведенных в сельскохозяйственном районе Казанести в Румынии, было зафиксировано загрязнение воды удобрениями и пестицидами, используемыми в сельском хозяйстве. Хотя начиная с 1990-ых использование химических удобрений было ограничено, максимально дозволeнный уровень загрязнения грунтовых вод все еще высок⁹. Бывает трудно соотнести степень загрязнения грунтовых вод с изменяющейся структурой земледелия, так как для выщелачивания элементов из почвы грунтовыми водами требуется достаточно много времени. В грунтовых водах исследуемого района было обнаружено высокое содержание азота; санитарная инспекция обнаружила также, что концентрация загрязнителей в колодезной воде превышает максимально дозволeнную норму, что делает воду непригодной для питья как для людей, так и животных.

Опыт Румынии доказывает, что политические механизмы, основанные на принципе административного регулирования (например, посредством налогов), малоэффективны, если не существует механизмов (мониторинг и санкции) борьбы с экологически неправильными стереотипами поведения и соответствующей системы взысканий. В довершение, сама специфика неиндустриального загрязнения окружающей среды, когда нет возможности четкой идентификации источников загрязнения, ограничивает возможности применения традиционных методов политики.

Именно поэтому рекомендуется:

- разработать проекты, направленные на поднятие уровня заинтере-

9 Этот факт объясняется более медленным процессом самоочищения грунтовых вод, по сравнению с поверхностными водами.

ресованности фермеров в сохранении качества воды с целью оказания им финансовой помощи,

- разработать стратегию вовлечения в работу местных (локальных) организаций; оказывать поддержку природоохранным кооперативам и любым добровольным начинаниям,
- оказывать содействие исследованиям в области экологии и усовершенствованной практики ведения хозяйства,
- разработать эффективные информационные и образовательные программы для фермеров,
- разработать транспарентную политику стабильного контроля над водными ресурсами.

Многие экологические проблемы в странах с переходной экономикой были связаны со сложными условиями получения фермерскими хозяйствами доходов. В Румынии и Болгарии, в частности, большое количество мелких хозяйств требует разработки политики содействия экономически желательным и социально приемлемым реформам. С этой точки зрения можно утверждать, что реформы в области охраны окружающей среды напрямую связаны с возможностью получения хозяйствами стабильных доходов. Для того, чтобы расширить возможности получения прибыли, а также обеспечить продовольственную безопасность сельского населения, необходима интенсификация систем хозяйствования в странах ЦВЕ при их одновременной стабилизации и диверсификации (Tanic, 2002b). Подобные системы должны:

- обеспечить стабильную или растущую продуктивность хозяйств в долгосрочной перспективе,
- свести к минимуму или устранить неблагоприятные воздействия на природную ресурсную базу сельского хозяйства и связанные с ним экосистемы,
- свести к минимуму возможные последствия использования химикатов в сельском хозяйстве,
- максимально увеличить чистую социальную прибыль.

Подобные системы хозяйствования могут увеличить благосостояние фермерских семей как в плане достижения личных, так и социальных целей. Кроме того, они должны быть достаточно гибкими, чтобы противостоять таким факторам риска, как изменчивость климата, потребностей рынка и политики. Для того, чтобы спланировать и развить подобную систему хозяйствования, необходимо обладать соответствующим знанием среды (природной, социальной, экономической и политической), в которой приходится работать фермеру. Это могло бы помочь им перенять более совершенную практику производства и ведения хозяйства. Стабильное развитие сельского хозяйства требует солидарности и чувства коллективизма, независимости и авторитета среди фермерской общины, что поможет в создании гражданского общества, основанного на общинных интересах (Petersen and Norman, 2002).

Необходимо также принять во внимание вопросы собственности в странах

Центральной и Восточной Европы. Во многих странах ЦВЕ землевладельцы не являются фермерами, существует большое количество фермеров, работающих по найму. После приватизации многие мелкие землевладельцы в странах ЦВЕ продали либо сдали земли в аренду крупным кооперативам или компаниям с ограниченной ответственностью. Эти организации платят очень низкую арендную плату (если вообще платят), и продолжают сельскохозяйственную деятельность на средне- и крупномасштабном уровне

Заключение

Результаты исследовательского проекта ССХСЦВЕ подтвердили, что институциональная реформа в области сельского хозяйства и экологии стран ЦВЕ упирается в две основные проблемы:

- конфликт между эволюционным характером реформ и желанием скорейшего вступления в ЕС,
- трудности, связанные с осуществлением институциональной реформы, когда она касается координированного, эффективного и справедливого разрешения комплекса экологических и социальных проблем на различных уровнях общества.

Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша и Словения достигли столь значительных успехов в принятии Копенгагенских критериев по вступлению в ЕС, что 13 декабря 2002 г. Европейский Совет заявил о завершении переговоров, назначив официальную дату вступления этих стран в ЕС на 1 мая 2004 г.

Однако, несмотря на успехи, стало очевидным, что экологические критерии не были единственным показателем успешности институциональной реформы в области сельского хозяйства и охраны природных ресурсов. Для вступления в ЕС требуется выполнение ряда приоритетных критериев. Достижение экологических целей в интересах стабильного развития сельского хозяйства стало лишь одной из целого ряда задач переходного периода и предполагало главным образом приведение правовой базы в соответствие с экологическими нормами *acquis* ЕС. Достижение стабильности в сельском хозяйстве путем принятия новых законодательных основ – первый и важный шаг. Хотя природоохранные критерии были приняты и обсуждение экологических вопросов в рамках переговоров по вступлению в ЕС завершено, однако ухищрения, на которые порой шли представители стран-кандидатов во время переговоров, искажали суть некоторых экологических проблем, существующих в сельском хозяйстве этих странах. Тем не менее, нельзя недооценивать успех, которого удалось достичь.

Как бы то ни было, лишь позднее в рамках ССХСЦВЕ удалось сформулировать общую точку зрения на проблему стабильности. Соответственно, и сам процесс перехода к стабильному сельскому хозяйству нужно воспринимать менее оптимистично. Достижение стабильности в сельском хозяйстве путем введения в действие определенного количества экологических норм и критериев или принятия экологических законопроектов - лишь часть условий, необходимых для фор-

мирования “институтов стабильности”. Превалирующее влияние институциональных перемен, необходимых для вступления в ЕС, никак не предполагает автоматического изменения установившегося порядка (как формального, так и неформального), системы ценности, отношений, образа мышления и практики менеджмента. Здесь все еще сильно влияние прошлого.

Все еще продолжается полемика вокруг вполне обоснованного замечания о том, что спад в постсоциалистическом сельскохозяйственном производстве (особенно в области животноводства и вложения сельскохозяйственных ресурсов) в большей степени способствовал ослаблению экологического прессинга, нежели усилия по формированию новых институтов стабильного развития сельского хозяйства. Институциональные перемены в сфере сельского хозяйства и экологии требуют времени. Время же, отведенное на изменение политических и экономических систем стран ЦВЕ и на выполнение условий, необходимых для их вступления в ЕС, было изначально ограничено. Делались попытки доказать, что если вступление этих стран в ЕС не состоится в назначенный промежуток времени, то “историческое окно возможностей может захлопнуться.” Поэтому процесс вступления протекал в соответствии с изначально заданными сроками, без учета времени, необходимого для разработки адекватной политики и формирования институтов контроля над взаимодействием человека и окружающей среды.

Исследования ССХСЦВЕ подтвердили, что многие проблемы, связанные с отрицательным воздействием сельского хозяйства на окружающую среду, возможно решить путем выполнения основных экономических требований в области сельского хозяйства стран ЦВЕ. Безоговорочными требованиями для формирования институтов стабильности в ЦВЕ являются: сокращение уровня бедности, гарантии получения доходов (либо посредством повышения экономической жизнеспособности хозяйств, либо посредством создания возможностей получения доходов из несельскохозяйственных источников) и инвестиции в человеческий и социальный капитал на селе. Для того, чтобы сделать данный процесс социально приемлемым, требуются переходные формы адаптированной к местным условиям политики. Для продолжения социально приемлемых и экологически оправданных структурных реформ в сельском хозяйстве требуется активное вовлечение различных заинтересованных групп. В странах, где уровень доверия к центральным и местным властям невысок, где широко распространена коррупция и не решена проблема правовой защищенности, роль государства в решении агроэкологических проблем должна быть передана неправительственным организациям, обладающим соответствующими техническими возможностями, и органам местного самоуправления. В странах же, где государственные структуры работают несогласовано и ощущается необходимость в разработке новых стратегий, неправительственные организации и фермеры должны работать в сотрудничестве с властями, что позволит найти взаимоприемлемые решения. В обоих случаях развитие партнерства в области обмена знаниями и опытом как между самими странами ЦВЕ, так и между последними и западноевропейскими странами, может всемерно способствовать разрешению существующих проблем.

Эволюционные процессы институциональных преобразований гораздо сложнее направить в определенное, заведомо запланированное русло по двум причинам. Во-первых, они уходят корнями в историю и культуру, а во-вторых, сложность социальной и экологической системы добавляет большое количество неизвестных факторов на пути к стабильности. Тем не менее, для достижения стабильного развития сельского хозяйства во всех странах необходимы инвестиции в человеческий и социальный капитал. В применении ко многим экологически проблемным сферам сельского хозяйства это означает необходимость создания соответствующей системы стимулов для реализации как товарной и нетоварной продукции, так и услуг в сфере сельского хозяйства.

Осознание того, что определенные экологические проблемы в сельском хозяйстве эффективнее решать путем коллективных усилий и самоуправления пока медленно и с трудом проникает в поведенческие стереотипы местных хозяйствующих субъектов. Причиной тому - отсутствие поощрительных выплат (как, например, в Венгрии); общая депрессия в экономической и политической ситуации в сельских районах и несельскохозяйственных отраслях (как, например, в Болгарии); или же сокращение численности и старение сельского населения (например, Латвия, Венгрия, Румыния).

Предлагаемые ЕС новые методы управления в сфере экологии, предполагающие экологическую защиту, основанную на принципе партнерства и совместных обязательств, резко контрастируют с человеческим и социальным капиталом ЦВЕ, на который должны опираться упомянутые формы управления. Программа ССХСЦВЕ стала положительным примером обмена знаниями в контексте РВВП ССХСЦВЕ. Такие инициативы, как Программа партнерства по созданию институтов (Institution Building Partnership Programme)¹⁰ или Проекты Твиннинга (Twinning Projects), могут содействовать развитию институтов стабильности в области сельского хозяйства и экологии посредством обмена знаниями и опытом между профессионалами, политиками и исследователями.

Процесс интеграции оставит свой отпечаток не только на группе стран-кандидатов. Страны ЦВЕ, в свою очередь, повлияют на процесс работы в сфере экологии и выработку политических решений ЕС. Тем не менее, влияние ЦВЕ на сельскохозяйственную и экологическую политику ЕС пока остается очень ограниченным. В асимметричной природе политических взаимоотношений между старыми и новыми членами до сих пор ощущается сильный крен в пользу нынешнего ЕС. Процесс расширения - не обоюдная адаптация сторон, а скорее наложение на страны ЦВЕ определенных обязательств со стороны ЕС (сверху-вниз). Эта ситуация может создать серьезные проблемы в плане демократической легитимности и эффективности. Проблема институционального соответствия на разных уровнях

10 Данная программа, поддерживающая гражданское общество и местные инициативы, разработана с целью содействия процессу построения институтов для удачного перехода к рыночной экономике, укрепления демократии и гражданского общества, и установления силы закона. Это должно осуществляться посредством партнерства между неправительственными организациями, местными и региональными властями или некоммерческими профессиональными организациями из стран ЕС, входящих в Tacis, и стран, получающих поддержку в рамках программы Phare.

демократического процесса принятия решений отражается также в проблемах управления ресурсами в сельском хозяйстве и экологии на местном уровне.

Если на региональном и национальном уровнях законы не гарантируют демократическую, эффективную и экологически правильную деятельность, маловероятно, что с этим справятся структуры местного самоуправления. Более того, даже если создана благоприятная институциональная среда, тем не менее трудно найти финансовые и человеческие ресурсы для построения необходимых институтов. А это чрезвычайно важно для осуществления и мониторинга конкретных действий.

ССЫЛКИ

BAKER, S. 2001. *The Impact of Eastern Enlargement on EU Environmental Governance*. Paper presented at the Environmental Studies Workshop, “Environmental Challenges of EU Eastern Enlargement“, Robert Schumann Centre, EUI, Florence, 25–26 June.

BECKMAN, A. 2002. *Growing in the Right Direction*. Szentendre, Hungary. Regional Environmental Centre (available at www.rec.org).

BOGER, S. 2001. Agricultural Markets in Transition: An Empirical Study on Contracts and Transaction Costs in the Polish Hog Sector. In K. HAGEDORN & V. BECKMANN, eds. *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*. Vol. 4. Aachen, Shaker.

BREM, M. 2001. Landwirtschaftliche Unternehmen im Transformationsprozess: Ein Beitrag zur Theorie der Restrukturierung während des Übergangs vom Plan zum Markt. In K. HAGEDORN & V. BECKMANN, eds. *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*. Vol. 1. Aachen, Shaker.

DIXON, J.; GULLIVER, A. & GIBBON, D. 2001. *Farming Systems and Poverty: Improving livelihoods in a changing world*. FAO and World Bank, Rome, Italy and Washington, DC, USA.

DOVERS, S. 2001. *Institutions for Sustainability*. Centre for Resource and Environmental Studies, The Australian National University, Canberra.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1999. *Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network*. Proceedings of the First Workshop, 2–7 March, Gıdullx. REU Technical Series 61. Rome, FAO.

GATZWEILER, F. 2003. *Patterns of Institutional Change for Sustainability in Central and Eastern European Agriculture*. CEESA Discussion Paper No. 17, Humboldt University of Berlin, Department of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at www.ceesa.de).

GATZWEILER, F., SIPILDINEN, T., BICKMAN, S. & ZELLEI, A. 2001. *Analysing Institutions, Policies, and Farming Systems for Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries in Transition*. CEESA Discussion Paper No. 2, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at www.ceesa.de).

GATZWEILER, F. W. & HAGEDORN, K. 2002. The Evolution of Institutions in Transition. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 2(1): 37–58.

HAGEDORN, K. 1999. Opening Remarks. In FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1999. *Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network*. Proceedings of the First Workshop, 2–7 March, Gıdullx. REU Technical Series 61. Rome, FAO.

HAGEDORN, K., ARZT, K. & PETERS, U. 2002. Institutional Arrangements for Envi-

ronmental Co-operatives: a Conceptual Framework. In K. HAGEDORN, ed. *Environmental Co-operation and Institutional Change. Theories and Policies for European Agriculture*. Cheltenham, Edward Elgar.

IBRAHIM, G and GALT, V. 2002. *Bye-bye Central Planning, Hello Market Hiccups: Institutional Transition in Romania*. *Cambridge Journal of Economics*, 26: 105–118.

KARACZUN, Z., LOWE, P. & ZELLEI, A. 2003. The Challenge of the Nitrate Directive to Acceding Countries: A Comparative Analysis of Poland, Lithuania and Slovakia. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*. Vol. 2. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin (forthcoming).

LUNDVALL, B. A. 2002. The Learning Economy: Challenges to Economic Theory and Policy. In G. M. HODGSON, ed. *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics*. Cheltenham, Edward Elgar.

OECD. 1999. *Environment in the Transition to a Market Economy*. Paris, OECD Publications.

OSTROM, E., GARDENER, R. and WALKER, J., eds. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

OSTROM, E. 1995. Designing Complexity to Govern Complexity. In S. HANNA & M. MUNASINGHE, eds. *Property Rights and the Environment. Social and Ecological Issues*. Beijer International Institute of Ecological Economics and World Bank, Stockholm.

PAVEL, F. 2001. Success and Failure of Post-Communist Transition: Theory and an Application to Bulgaria. In K. HAGEDORN & V. BECKMANN, eds. *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*. Vol. 2. Aachen, Shaker.

PENOV, I., THEESFELD, I. & GATZWEILER, F. W. 2003. Irrigation and Water Regulation Systems in Transition: The Case of Bulgaria in Comparison with Latvia, East Germany and Romania. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment, CEESA/FAO Series*. Vol. 3. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin (forthcoming).

PETERSEN, J. M. & NORMAN, D. W. 2002. Sustainable Farming Systems in Central and Eastern European Countries. In F. W. GATZWEILER, R. JUDIS & K. HAGEDORN, eds. *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries. The Environmental Effects of Transition and Needs for Change*. Proceedings of the ACE Phare Seminar, 10–16 Sept. 2001, Nitra, Slovakia. Aachen, Shaker.

PRAZAN, J., RATINGER, T., KRUMALOVA, V., LOWE, P. & ZELLEI, A. 2003. Maintaining High Natural Value Landscapes in an Enlarged Europe: A Comparative Analysis of the Czech Republic, Hungary and Slovenia. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*. Vol. 1. Food and Agriculture Organization of the United Nations and Humboldt University of Berlin (forthcoming).

- REC** (Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe). 1994. *Strategic Environmental Issues and Eastern Europe*. Vol. 2. p. 10 (available at www.rec.org).
- SCHLÖTER, A.** 2001. Institutioneller Wandel und Transformation: Restitution, Transformation und Privatisierung in der Tschechischen Landwirtschaft. In K. HAGEDORN & V. BECKMANN, eds. *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*. Vol. 3. Aachen, Shaker.
- SHLEIFER, A. and VISHNY, R. W.** 1998. *The Grabbing Hand. Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge: Harvard University Press.
- SIKOR, T.** 2002. *The Commons in Transition*. CEESA Discussion Paper No. 10, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at www.ceesa.de).
- SUMELIUS, J.** 2000. *A Review of the State of Sustainability of Farming Systems in Selected CEECs*. Working Paper, Farm Management and Production Economics Service, Agricultural Support Services Division. Rome, FAO.
- TANIC, S.** 2002a. Agri–environmental Challenges to Farming Systems in Transition. In F. GATZWEILER & K. HAGEDORN & R. JUDIS, eds. *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries. The Environmental Effects of Transition and Needs for Change*. Proceedings of the ACE Phare Seminar, 10–16 Sept. 2001, Nitra, Slovakia. Aachen, Shaker.
- TANIC, S.** 2002b. *Farming Systems in CEE and the FAO Approach*. Presentation at the CEESA Parallel Session, 10. East–West Agricultural Forum, January 17, International Green Week Berlin.
- TANIC, S. & DAUPHIN, F.** 2001. *Global Farming Systems Study: Challenges and Priorities to 2030 – Regional Analysis Eastern Europe and Central Asia*. Rome, FAO.
- TANIC, S., SIIPIÄINEN, T., ВІСЬКІМАН, S. & SUMELIUS, J.**, eds. 2001. *Description of Current Farming Systems in Central and Eastern European Countries*. D4 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Budapest, FAO SEUR.
- THEESFELD, I.** 2001. *Constraints for Collective Action in Bulgaria's Irrigation Sector*. CEESA Discussion Paper No. 5, Humboldt University of Berlin, Department of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics, (available at www.ceesa.de).
- WILLIAMSON, O.** 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, pp. 595–613.
- ZELLEI, A.** 2001. Challenges for Agri–Environmental Policies in CEE Countries. Ceesa Discussion Paper 3, Chair of Resource Economics, Humboldt University of Berlin, www.ceesa.de.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ

ИМЯ	АФФИЛИРОВАННЫЙ ИНСТИТУТ	СТРАНА
Алексиев, Алекси	Сельскохозяйственный университет Пловдива Факультет сельскохозяйственной экономики	Болгария
Бекман, Стефан	Университет Хельсинки, Факультет экономики и менеджмента	Финляндия
Балаш, Каталин	Университет Сент Ишван, Годолло, Институт экологического менеджмента	Венгрия
Барбич, Ана	Университет Любляны, Биотехнический факультет	Словения
Бусманис, Петерис	Латвийский сельскохозяйственный университет, Елгава, Факультет экологии и водных ресурсов	Латвия
Дзальбе, Инта	Латвийский сельскохозяйственный университет, Елгава, Факультет экологии и водных ресурсов	Латвия
Гатцвейлер, Франц	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Гортон, Мэттью	Университет Ньюкасла-на-Тайне Центр сельской экономики	Объединенное Королевство
Гргич, Зоран	Университет Загреба, Сельскохозяйственный факультет	Хорватия
Хагедорн, Конрад	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Хийемяйе, Олави	Эстонский сельскохозяйственный университет, Тарту, Институт сельскохозяйственной экономики	Эстония
Джудис, Рената	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Карацун, Збигнев	Варшавский сельскохозяйственный университет, Факультет охраны окружающей среды	Польша
Кобзев, Александр	Институт экономических исследований и политического консалтинга, Киев	Украина
Ковач, Карол	Сельскохозяйственный университет Нитры, Факультет сельскохозяйственных систем	Словакия
Крумалова, Вероника	Исследовательский институт сельскохозяйственной экономики, Брно	Чешская Республика

ИМЯ	АФФИЛИРОВАННЫЙ ИНСТИТУТ	СТРАНА
Лазаускас, Сигитас	Литовский институт сельского хозяйства, Кедайнай	Литва
Леонте, Жаклин	Институт сельскохозяйственной экономики, Бухарест	Румыния
Лоуи, Филип	Университет Ньюкасла-на-Тайне Центр экономики села	Объединенное Королевство
Люттекен, Антония	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Мацак, Милан	Сельскохозяйственный университет Нитры, Факультет сельскохозяйственных систем	Словакия
Мартыненко, Алексей	Национальный аграрный университет, Киев, Факультет агрономии	Украина
Мезич, Милан	Университет Загреба, Сельскохозяйственный факультет	Хорватия
Минойу, Дорина	Субрегиональное представительство ФАО в Центральной и Восточной Европе, Будапешт	Венгрия
Оскам, Ари	Университет Вагенингена, Группа по сельскохозяйственной экономике и сельской политике	Нидерланды
Пенов, Иван	Сельскохозяйственный университет Пловдива, Факультет сельскохозяйственной экономики	Болгария
Подманицкий, Ласло	Университет Сент Ишван , Годолло, Институт экологического менеджмента	Венгрия
Празан, Ярослав	Исследовательский институт сельскохозяйственной экономики, Брно	Чешская Республика
Ратингер, Томас	Исследовательский институт сельскохозяйственной экономики, Прага	Чешская Республика
Роосмаа, Улле	Эстонский сельскохозяйственный университет, Тарту, Институт сельскохозяйственной экономики	Эстония
Сикор, Томас	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Сипиляйнен, Тимо	Университет Хельсинки, Факультет экономики и менеджмента	Финляндия
Сланген, Луис	Университет Вагенингена, Группа по сельскохозяйственной экономике и сельской политике	Нидерланды

ИМЯ	АФФИЛИРОВАННЫЙ ИНСТИТУТ	СТРАНА
Стехло, Павол	Исследовательский институт сельского хозяйства и пищевой экономики , Нитра	Словакия
Сумелиус, Джон	Университет Хельсинки, Факультет экономики и менеджмента	Финляндия
Сабо, Габор	Университет Дебрецена, Факультет общей и сельскохозяйственной экономики	Венгрия
Танич, Степан	Субрегиональное представительство ФАО в Центральной и Восточной Европе, Будапешт	Венгрия
Тисфилд, Инза	Берлинский университет Гумбольдта, Кафедра экономики ресурсов	Германия
Тома, Луиза	Институт сельскохозяйственной экономики, Бухарест	Румыния
Удовч, Андрей	Университет Любляны, Биотехнический факультет	Словения
ван Оостен, Рене	Университет Вагенингена, Группа по сельскохозяйственной экономике и сельской политике	Нидерланды
Василевски, Адам	Институт сельскохозяйственной и пищевой экономики, Варшава	Польша
Зеллей, Анетт	Университет Ньюкасла-на-Тайне Центр сельской экономики	Объединенное Королевство
Земекис, Ромуалдас	Литовский институт аграрной экономики, Вильнюс	Литва
Зобена, Айжа	Сельскохозяйственный институт Латвии, Елгава, Факультет социальных наук	Латвия

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ ЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ В РАМКАХ ССХСЦВЕ

Обзор исследований, проведенных в рамках ССХСЦВЕ
ПОЛЬША Применение Директивы по нитратам (Политика)
<ul style="list-style-type: none"> • Большая зависимость от сельскохозяйственных доходов; неразвитость инфраструктур и недостаточная механизация на селе; небольшие размеры и раздробленная структура хозяйств. • Общие неблагоприятные гидрологические и биофизические условия; в 95% хозяйств отсутствуют ямы для накопления навоза или контейнеры для разжиженного навоза; многие хозяйства используют подземную колодезную воду. • Требуются большие инвестиции для соблюдения Директивы ЕС по нитратам. • Гармонизация существующих национальных законодательств, что однако трудно осуществить, контролировать и применять (по причине недостаточного сотрудничества между властями и несовершенной системы передачи знаний фермерам). • Возможное расхождение между формальной гармонизацией правовой базы и ее фактическим применением, инвестициями и улучшением условий по охране окружающей среды (в рамках позиционных переговоров по вступлению в ЕС).
Жилищное строительство или сельское хозяйство? (Институты)
<ul style="list-style-type: none"> • Генеральные планы, разработанные органами местного самоуправления (в результате децентрализации), формирующие правовую базу для отведения сельскохозяйственных земель под жилищное строительство или пространственно-территориальное развитие (горное дело, инфраструктура). • Не подвергается контролю соблюдение законов об охране земли. • Отсутствие экологического лобби. • Уменьшающаяся прибыльность сельскохозяйственного производства (фермеры продают земли). • Конверсия сельскохозяйственных земель в пригородных районах, усиленная миграцией населения в города. • Потеря сельскохозяйственного и ландшафтного биоразнообразия (в результате конверсии). • Органы местного самоуправления извлекают выгоду от увеличения налоговых поступлений (в результате конверсии сельскохозяйственных земель под жилищное строительство).
СЛОВАКИЯ Применение Директивы по нитратам (Политика)
<ul style="list-style-type: none"> • Мелиорация скудных земель и, следовательно, не очень существенное раздробление земельных участков. • Относительно небольшое количество крупных кооперативов и фермерских хозяйств (в отличие, например, от Литвы). • Неудовлетворительное состояние системы водоотвода. • Высокая концентрация азота в грунтовых водах. • Надежды на использование фондов Евросоюза для выполнения требований директив ЕС. • Недостаточные национальные фонды.

<p>ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА Сельское хозяйство или сохранение ландшафтов? (Институты и политика)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Полуестественные и биологически разнообразные пастбища, частично покрытые лесами. • Сохранение биоразнообразия как результат традиционной практики земледелия. • Небольшое число крупных предпринимателей арендуют земли у большого числа землевладельцев. • Конфликт интересов и политических механизмов, используемых разными органами власти на данной территории (Министерство сельского хозяйства и Министерство экологии). • Новые неправительственные организации содействуют взаимointegrации сельскохозяйственных и экологических целей; постепенно растет взаимное доверие. • Вступление в ЕС: программа SAPARD направлена на усиление влияния министерств сельского хозяйства, а Natura-2000 - министерств экологии и ЗЛ. • Предполагается, что вступление в ЕС изменит схемы содействия сельскому хозяйству и отношения между органами власти. • Фермеры в большинстве своем не принимают участия в планировании политики.
<p>БОЛГАРИЯ Системы орошения (Институты)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Полуразрушенные оросительные каналы и оставленное без должного внимания оборудование. • Главным образом разработана система контроля над качеством воды на основных (головных) каналах, однако не существует подобной системы для внутренних систем водоснабжения. • Слабые механизмы координации деятельности, разрешения конфликтов и применения санкций. • Потребители воды не участвуют в управлении системой. • Неясная формулировка и половинчатое применение права на собственность в сфере водных ресурсов, а также несовершенство инфраструктуры использования воды. • Нерегулярность водоснабжения и нетранспарентность организационной структуры ирригационных институтов. • Раздробленность земель и ликвидация старых кооперативов (в результате приватизации земель). • Старение сельского населения. • Слабо развитые возможности коллективной деятельности и неразвитость других основных социальных фондов на местах. • Оппортунистические стереотипы поведения и “метод кулака”.
<p>Засоление почвы в сельскохозяйственных районах Пловдива (Системы хозяйствования)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Раздробленность земель – помеха на пути эффективного использования ресурсов. • Нерегулярность водоснабжения через оросительные системы вынуждает фермеров использовать колодезную воду (грунтовая вода с высокой концентрацией минералов). • Засоление почвы снижает степень усвоения питательных элементов. • Увеличение засоления почв в переходный период экономики из-за недостатка образования, знаний и опыта в сфере управления (севооборот, глубокая обработка почвы, орошение); эти факторы препятствуют улучшению ситуации. • Мелкие и натуральные хозяйства не способны инвестировать средства в улучшение качества почвы (например, техника, необходимая для глубокой обработки земли). • Необходимость реконструкции ирригационной сети (что не под силу мелким хозяйствам).

<p>ЛАТВИЯ Бесхозное состояние дренажной системы (Институты)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Бесхозность земель (и ухудшение инфраструктуры дренажной системы) как результат изменения условий на сельскохозяйственном рынке (фермерство сегодня носит в основном натуральный характер), приватизация земель и их раздробленность. • Дренажная система, рассчитанная на структуру крупных коллективных хозяйств (Приватизация основывалась на данных о землевладельцах до периода советизации. Новое землевладение было установлено в соответствии с бывшими границами земель (до 1940г.) без учета границ гидрологических водоразделов и дренажных систем). • Зачастую неясно сформулированные права на собственность (особенно относительно общих характеристик обслуживания дренажной системы); Неравномерное распределение обязанностей (например, по техническому обслуживанию системы). • Слабые социальные связи между отдельными субъектами. • Старение сельского населения. • Человеческий капитал: отсутствие начального сельскохозяйственного образования. • Большая зависимость от государства и слишком большие надежды, возлагаемые на него
<p>ХОРВАТИЯ Выщелачивание азота в охраняемых зонах территорий Лоня (Системы хозяйствования)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Доминирование мелких частных семейных фермерских хозяйств. • Ограниченный севооборот; низкая эффективность удобрений; большие площади окисленных почв. • Выщелачивание питательных веществ на близких к природным паркам территориях. • Обработка почвы влияет на вымывание азота. • Недостаток обучения и образования в области альтернативной практики менеджмента. • Системы хозяйствования в Хорватии более интенсивны; очевидно увеличение концентрации $\text{NO}_3\text{-N}$ в грунтовых водах; загрязнение грунтовых вод. • Проанализировано три экономических механизма снижения уровня выщелачивания $\text{NO}_3\text{-N}$ из почвы: налог на удобрение, налог на произведенный продукт и квота на удобрения (соответствующая обоим налогам). • Необходимость в Своде правил по правильному ведению сельского хозяйства

<p>ВЕНГРИЯ Политика в отношении охраняемых ландшафтов (Политика)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Сложности, связанные с введением в действие и применением экологических предписаний. • Резкое сокращение поголовья крупного рогатого скота (что угрожает сохранению ландшафтов и их биологическому разнообразию). • Территория охраняемых ландшафтов: 70 % находится в государственном владении. • Буферная зона: 94 % фермерских хозяйств принадлежит частным лицам. • Органы власти, ответственные за охрану ландшафтов, сдают земли в аренду фермерам со строгими предписаниями относительно менеджмента этих земель (без финансовых механизмов стимулирования). • В большинстве случаев, на одного фермера приходится меньше 2 га земли. • Старееющее население с ограниченным знанием и интересом к экологически приемлемой практике ведения хозяйства. • Слабое сотрудничество между Министерством сельского хозяйства и Министерством экологии. • Недостаток организаций, предоставляющих фермерам знания и консалтинг по вопросам охраны природы. • Недостаточная вовлеченность местных организаций в процесс формулирования практики менеджмента и в деятельность, связанную с развитием данной местности.
<p>Сельское хозяйство на территориях охраняемых ландшафтов (Системы хозяйствования)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Руководство национальных парков заключает с фермерами контракты для управления охраняемыми территориями. • Недостаток общественных организаций, обучающих и консультирующих фермеров по вопросам экологически приемлемой практики ведения хозяйства. • Фермерам не хватает знаний и информации в области охраны природы. • Незаинтересованность фермеров в охране окружающей среды (в условиях экономического прессинга). • Сельское хозяйство нежизнеспособно (из-за недостаточных компенсационных выплат); есть необходимость в агроэкологических выплатах
<p>СЛОВЕНИЯ Сельское хозяйство на охраняемых территориях (Политика)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Область исследований: предложенный региональный парк, включающий возвышенные области лесов и полупустынных пастбищ. • Экономически нежизнеспособная традиционная практика экстенсивного фермерства (что приводит к сокращению численности населения и заброшенности земель). • Большинство производителей - мелкие семейные фермы. • Ясно сформулированные права на собственность (как следствие непрерывности структуры землевладения). • Земли редко арендуются или продаются. • Дополнительные источники доходов сельского населения (например, туризм, ремесла), связанные с многосторонней природой их деятельности. • Недостаточное вовлечение местных организаций и субъектов в процесс проектирования региональных парков, а также другую деятельность, связанную с развитием. Главная задача: сбалансировать задачи по охране природы и развитию сельской местности. • Наличие целого ряда общественных организаций, но слабое сотрудничество между ними.

<p>ЭСТОНИЯ Заброшенность земель и перемены в ее использовании (Системы хозяйствования)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Упадок в использовании сельскохозяйственных земель. • Двойная структура хозяйствования: наличие, с одной стороны, крупных предприятий (в среднем, 700 га), а с другой - семейных хозяйств (в среднем, 35 га); средний размер хозяйства - 20 га; всего - 3167 хозяйств. • Старение сельского населения; предприятия и частные фермерские хозяйства делят общую производственную территорию. • Земли в Эстонии в большинстве своем плодородны; леса; охраняемые виды. • Уменьшение площади сельскохозяйственных земель и увеличение лесных массивов. • Заброшенность земель ставит под угрозу разнообразие ландшафтов в округе Огева. • Сокращение земель, попадающих под статью о прямых выплатах
<p>ЛИТВА Контроль над качеством воды в экологически неустойчивых районах Карст (Политика)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Значительное увеличение количества хозяйств в результате приватизации. • Ограниченное применение и осуществление новых законов об охране водных ресурсов в сельском хозяйстве (из-за отсутствия финансирования, а также недостаточно высокого статуса ответственных институтов). • Пересмотр уровня проблемы: с местного (загрязнение грунтовых вод в районах Карст) на национальный/международный уровень. • Технократический подход к перениманию правил Директивы по нитратам. • Трудности в эффективном применении и мониторинге (в результате увеличения числа фермерских хозяйств с разными размерами, многообразием действующих субъектов, степенью специализации и уровнем образования). • Создание новой консалтинговой службы при содействии Дании, в частности, для средних и мелких фермеров. • Обеспечение непрерывности работы персонала агентств, ответственных за контроль над фермерской деятельностью. • Ограниченное знание методов экологического контроля и ограниченный доступ к информации у мелких фермеров.
<p>РУМЫНИЯ Загрязнение (без четкой идентификации источников) в результате сельскохозяйственной деятельности (Системы хозяйств)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Постоянное количество ферм; небольшое количество крупных сельскохозяйственных ассоциаций. • Некоторые изменения в использовании земель за последнее десятилетие; стареющее сельское население, "разносторонняя деятельность" сельских семей. • Низкий процент фермеров с основной занятостью в сельском хозяйстве. • Большое количество животноводческих ферм, растущее число молочных ферм. • Влияние сельскохозяйственной деятельности на физическую, химическую, и биологическую деградацию почвы; неудовлетворительные условия хранения навоза. • Недостаток наличных средств, кредитов, а также знаний по применению соответствующих удобрений и агрохимикатов, несмотря на высокий уровень образования менеджеров хозяйств.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ДОКУМЕНТАЦИЯ ССХСЦВЕ

Материалы семинаров и книги

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1999. *Central and Eastern European Sustainable Agriculture Network*. Proceedings of the First Workshop, 2–7 March, GGDULLU. REU Technical Series 61. Rome, FAO.

GATZWEILER, F. W. 2003. Synopsis of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture Project (CEESA). In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*, Vol. 4, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.

GATZWEILER, F. W. & HAGEDORN, K., eds. 2003. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*. Vol. 1–4, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.

GATZWEILER, F. W., Judis, R. & Hagedorn, K., eds. 2002. *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and Needs for Change*. Proceedings of the ACE Phare Seminar, Aachen, Shaker.

KARACZUN, Z., LOWE, P. & ZELLEI, A. 2003. The Challenge of the Nitrate Directive to Acceding Countries: A Comparative Analysis of Poland, Lithuania and Slovakia. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*, Vol. 2, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.

PENOV, I., THEESFELD, I. & GATZWEILER, F. W. 2003. Irrigation and Water Regulation Systems in Transition: The Case of Bulgaria in Comparison with Latvia, East Germany and Romania. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*, Vol. 3, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.

PRAZAN, J., RATINGER, T., KRUMALOVA, V., LOWE, P. & ZELLEI, A. 2003. Maintaining High Natural Value Landscapes in an Enlarged Europe: A Comparative Analysis of the Czech Republic, Hungary and Slovenia. In F. W. GATZWEILER & K. HAGEDORN, eds. *Institutional Change in Central and Eastern European Agriculture and Environment*, Vol. 1, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and Humboldt University of Berlin.

Документы и отчеты ССХСЦВЕ

ВДСКМАН, S., СИПИЛДИНЕН, T. & СУМЕЛИУС, J., eds. 2001. *Analysis of Environmental Impact of Farming Systems in Five Central and Eastern European Countries*. D7 Report of the Central and Eastern Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Helsinki–Helsingfors, University of Helsinki.

ВДСКМАН, S., СИПИЛДИНЕН, T., СУМЕЛИУС, J. & ТАНИС, S., eds. 2002. *Comparative Analysis of Alternative Sustainable Farming Systems*. D10 Report of

the Central and Eastern Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Helsinki–Helsingfors, University of Helsinki.

HAGEDORN, K., GATZWEILER, F.W. & JUDIS, R., eds. 2000. *Documentation of Conflicts and Environmental Problems Related to Agriculture in Twelve CEE Countries*. D1 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Berlin, Humboldt University of Berlin, Chair of Resource Economics.

HAGEDORN, K. & JUDIS, R., eds. 2000. *Description of Institutions of Sustainability in Central and Eastern European Countries*. D2 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Berlin, Humboldt University of Berlin, Chair of Resource Economics.

HAGEDORN, K. & SIKOR, T., eds. 2002. *Alternative Concepts of Institutions of Sustainability in Central and Eastern European Countries*. D8 Report of the Central and Eastern Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Berlin, Humboldt University of Berlin, Chair of Resource Economics.

SLANGEN, L. H. G., van KOOTEN, C. G., SUCHANEK, P. & van OOSTEN, R., eds. 2001. *Institutions of Sustainability in Central and Eastern European Countries*. D5 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Wageningen, Wageningen University.

TANIC, S., SIPILDINEN, T., ВДЦКМАН, S. & SUMELIUS, J., eds. 2001. *Description of Current Farming Systems in Central and Eastern European Countries*. D4 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Budapest, FAO SEUR.

ZELLEI, A., GORTON, M. & LOWE, P., eds. 2001. *Description of Agri–Environmental Policies in Central and Eastern European Countries*. D3 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Newcastle, University of Newcastle.

ZELLEI, A., GORTON, M. & LOWE, P., eds. 2002. *Alternatives Concepts of Agri–Environmental Policies in Central and Eastern European Countries*. D9 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Newcastle, University of Newcastle.

ZELLEI, A., GORTON, M., LOWE, P. & MINOIU, D., eds. 2001. *Description of Agri–Environmental Policies in Central and Eastern European Countries*. D6 Report of the Central and Eastern European Sustainable Agriculture (CEESA) Project submitted to the EU Commission. Newcastle, University of Newcastle.

Материалы обсуждений ССХСЦВЕ

BALAZS, K., PODMANICZKY, L. & BALAZS, A. 2002. *Agri–environmental Practices in Order to Preserve Biodiversity and Landscape in Hungary*. CEESA Discussion Paper No. 14. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics, (available at <http://>

www.ceesa.de).

GATZWEILER, F. W. 2003. *Patterns of Institutional Change for Sustainability in Central and Eastern European Agriculture*. CEESA Discussion Paper No. 17. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

GATZWEILER, F. W. & HAGEDORN, K. 2001. *The Evolution of Institutions in Transition*. CEESA Discussion Paper No. 4. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. Of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

GATZWEILER, F.W., SIPILDINEN, T., ВІСЬКМАН, S. & ZELLEI, A. 2001. *Analysing Institutions, Policies, Farming Systems for Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries in Transition*. CEESA Discussion Paper No. 2. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

LASCHEWSKI, L. 2003. *Systems of Local Self-Administration after Agricultural Transformation – Experiences of a Local Resource Management Project in East Germany*. CEESA Discussion Paper No.12. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

PENOV, I. 2002. *The Use of Irrigation Water During Transition in Bulgaria's Plovdiv Region*. CEESA Discussion Paper No. 7. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

RATINGER, T. & KRUMALOVA, V. 2002. *Provision of Environmental Goods on Potentially Abandoned Land – The White Carpathians Protected Landscape Area*. CEESA Discussion Paper No. 6. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

SCHLEYER, Ch. 2002. *Economic and Ecological Transformation Processes in East German Water Management Regimes: The Role of Property Rights and Governance Structures*. CEESA Discussion Paper No. 9. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

SIKOR, T. 2002. *The Commons in Transition*. CEESA Discussion Paper No. 10. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

SLANGEN, L. H. G. 2001. *Sustainable agriculture – getting the institutions right*. CEESA Discussion Paper No. 1. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics, (available at <http://www.ceesa.de>).

SUMELIUS, J., GRGIC, Z., MESIC, M. & FRANIC, R. 2002. *Farm Level Cost of Reducing Nitrate Leaching by Economic Instruments in Croatian Farming*

Systems. CEESA Discussion Paper No. 11. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

THEESFELD, I. 2001. *Constraints for Collective Action in Bulgaria's Irrigation Sector*. CEESA Discussion Paper No. 5. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics, (available at <http://www.ceesa.de>).

TOMA, L. 2003. *Policy Recommendations for Pursuing a Sustainable Agriculture in a Small Rural Community in Romania*. CEESA Discussion Paper No. 13. Berlin, Humboldt University of Berlin, Chair of Resource Economics, Dept. of Agricultural Economics and Social Science (available at <http://www.ceesa.de>).

UDOVC, A. & BARBIC, A. 2003. Protection of the Environment and Biodiversity for Sustainable Future of Rural Areas: The case of Planned Regional Park Trnovski Gozd, Slovenia. CEESA Discussion Paper No. 15. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

WASILEWSKI A. & SIKOR, T. 2003. *Institutional Options for the Protection of Open Space: Evidence from Poland*. CEESA Discussion Paper No. 16. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

WASILEWSKI, A. & KRUKOWSKI, K. 2002. Land Conversion for Suburban Housing: A Study of Urbanization around Warsaw and Olsztyn, Poland. CEESA Discussion Paper No. 8. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).

ZELLEI, A. 2001. *Challenges for Agri-Environmental Policies in CEE Countries*. CEESA Discussion Paper No. 3. Berlin, Humboldt University of Berlin, Dept. Of Agricultural Economics and Social Science, Chair of Resource Economics (available at <http://www.ceesa.de>).