



ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ

Андрющенко С.А., д.э.н., ИАГП РАН

Начинающаяся трансформация мирового и отечественного рынков продовольственных товаров требует не только изменения экономических механизмов регулирования агропродовольственного комплекса, но и создания условий для стимулирования экологизации производства продовольствия. Целью данной работы является обоснование направлений совершенствования экономического механизма реализации экологических приоритетов инновационного развития производственного потенциала агропромышленного комплекса с учетом опыта реализации Общей аграрной политики Европейского Союза, в рамках которой усиливается значение экономических инструментов содействия экологической устойчивости и борьбы с изменением климата. Предложено дополнить государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» подпрограммой «Сохранение и создание здоровой окружающей среды». В качестве одного из ключевых мероприятий подпрограммы предлагается выделить разработку и реализацию пилотных проектов по созданию буферных зон вдоль берегов рек в регионах, испытывающих высокую экологическую нагрузку и способных софинансировать такие проекты.

Ключевые слова: экологизация, агропродовольственный комплекс, экономический механизм, приоритеты, программа.

PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF ECONOMIC MECHANISMS OF REALIZATION OF ECOLOGICAL PRIORITIES OF FOOD PRODUCTION

Andryschenko S.A., doctor of economic sciences, IAgP RAS

The beginning transformation of the world and domestic food product markets requires not only a change in the economic mechanisms for regulating the agro-food complex, but also the arrangement of conditions for stimulating the greening of food production. The aim of this work is to substantiate the directions for improving the economic mechanism for implementing environmental priorities of the innovative development of the production potential of the agro-industrial complex, taking into account the experience of implementing the Common Agricultural Policy of the European Union, which reinforces the importance of economic instruments to promote environmental sustainability and combat climate change. It was proposed to supplement the state program of the Russian Federation “Integrated Development of Rural Territories” with the “Preservation and Creation of a Healthy Environment” subprogramme. As one of the key activities of the subprogramme, it is proposed to highlight the development and implementation of pilot projects for the creation of buffer zones along the banks of rivers in regions experiencing high environmental pressure and capable of co-financing such projects.

Keywords: ecologization, agro-food complex, economic mechanism, priorities, program.

Введение.

Реализация национальных проектов «Наука», «Цифровая экономика», «Экология», «Международная кооперация и экспорт» может стать важным этапом процесса трансформации отечественного рынка продовольствия, появления на нем товаров, о которых потребителям предоставляется подробная информация, в том числе об экологической безопасности производства конкретных товаропроизводителей. Начинаясь трансформация рынка продовольственных товаров требует изменения экономических механизмов регулирования агропродовольственного комплекса, в этой связи заслуживают внимания предложения экспертов Европейского Союза по изменению системы мер регулирования сельскохозяйственного производства.



По мнению российских специалистов, комплексное развитие потребительского рынка продовольствия носит системный характер и охватывает проблемы рационального природопользования, охраны здоровья, ресурсосбережения, повышения экономической эффективности агропродовольственного комплекса [1, 2]. Детальное описание происходящих структурных изменений рынка продовольственных товаров представлено в документе Европейской Комиссии «Будущее продовольствия и сельского хозяйства», опубликованном в ноябре 2017 г. В этом документе отмечается, что в настоящее время расширяется доступ потребителей к различным группам продовольствия, таким как органические продукты, продукты с географической идентификацией (GIs), особые местные продукты (local specialities) и инновационные продукты. Соответственно, перед европейскими органами, регулирующими сельскохозяйственное производство, ставится задача совершенствования и упрощения правил органического земледелия, повышения привлекательности для фермеров и потребителей GIs продуктов и т.п. [3]. Важнейшим условием для производства органических и других специализированных продовольственных товаров является сохранение плодородия почв, снижение уровня загрязнения сельскохозяйственными товаропроизводителями продукции растениеводства и водных ресурсов. В то же время в странах ЕС важное значение придается снижению выбросов парниковых газов, как мере, направленной на предотвращение изменения климата.

Целью данной работы является обоснование направлений совершенствования экономического механизма реализации экологических приоритетов инновационного развития производственного потенциала агропромышленного комплекса с учетом опыта реализации Общей аграрной политики Европейского Союза.

Методы исследования.

В настоящее время ведется подготовка основных положений Общей аграрной политики (CAP) Европейской Союзу, которые будут действовать после 2020 года. В материалах, подготовленных ЕС, поставлена задача сократить число регулирующих документов и норм, ограничивающих применение природоохранных технологий. В тоже время перечень экологических задач, решаемых CAP, остается довольно широким, и они включают в себя:

- содействие смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, в том числе сокращение выбросов парниковых газов и увеличение объемов поглощения углерода сельским и лесным хозяйством;
- содействие устойчивому и эффективному управлению ресурсами, включая сокращение потерь азота, улучшения качества воды, снижение темпов эрозии почв;
- сохранение территорий с естественными природными условиями и ландшафтов;
- прочие экологические задачи.

При разработке общеевропейской аграрной политики в ЕС большое внимание уделяется решению глобальной проблемы сокращения эмиссии в атмосферу углекислого газа (CO_2). По оценкам рабочих групп, участвующих в подготовке новой редакции CAP, к 2030 году эмиссия CO_2 из сельского хозяйства стран ЕС сократиться всего на 0,1%. Ключевым инструментом предотвращения роста выбросов углерода является принятие фермерами на себя обязательств по сохранению площади пастбищ. Сохранению или расширению пастбищных угодий должны способствовать дополнительные инструменты: финансовая поддержка постоянных пастбищ, финансовая поддержка территорий, на которых ограничено землепользование (Areas facing Natural Constraints – ANC), а также поддержка содержания крупного рогатого скота. В качестве отдельного инструмента в ЕС рассматривается поддержка покровных посевов на период между уборкой урожая и новым посевом в тех случаях, когда мульчирование органических остатков на полях недостаточно для сохранения нулевого баланса углерода. Уже в настоящее время в странах ЕС до 6,5 % обрабатываемой пашни засеваются покровными культурами (сидератами) [4. С.31].

Также в ЕС проводится оценка и строятся прогнозы снижения выбросов парниковых газов, не связанных с CO_2 . К 2030 г. эмиссия этих газов должна сократиться на 0,6-1,6 %. В этой категории парниковых газов от 34% до 50% уменьшения выбросов ожидается от снижения выбросов N_2O за счет сокращения объемов избыточного внесения азотных удобрений,



еще 22%-36% снижения ожидается от уменьшения выбросов метана при процессах брожения отходов. В целом, снижение нагрузки на окружающую среду в агропродовольственном комплексе связано с применением новых технологий, повышающих эффективность использования ресурсов и снижающих их потери по всей цепочке производства продовольствия.

Одна из проблем экологизации агропродовольственного комплекса связана с высокой административной нагрузкой на сельскохозяйственных товаропроизводителей и контролирующие органы, обусловленной выполнением сложных бюрократических процедур. Снижению административных расходов должно способствовать применение цифровых технологий, таких как: различные методы дистанционного зондирования, интеллектуальные электронные системы, инструменты геопространственной помощи. Вместе с тем, не стоит забывать, что применение цифровых технологий влечет за собой не только единовременные инвестиционные расходы на приобретение и освоение ИТ-систем, но и постоянные текущие расходы на обучение, сбор или приобретение информации, поддержку приложений, выявление ошибок в данных.

Результаты исследования.

Как показывает изучение документов ЕС, при очередной реформе CAP усиливается значение инструментов, содействующих экологической устойчивости и борьбе с изменением климата. В целом в Европейском Союзе сложилась достаточно сложная «зеленая архитектура», которая включает представленные на рисунке элементы.



Рисунок – Укрупненная схема экономических инструментов экологизации аграрной сферы Европейского Союза в рамках Общей аграрной политики в 2014-2020 гг.

1. Общая цель Общая аграрная политика (ОАП) заключается в обеспечении долговременной поддержки сельского хозяйства, как основы «живой» сельской местности [4. с.161-180]. ОАП реализуется по двум направлениям (пилларам). Первое направление предназначено



но для увеличения доходов фермеров за счет поступлений из бюджета ЕС. Эта поддержка предоставляется в форме прямых платежей и полностью финансируется из Европейского фонда сельскохозяйственных гарантий. Второй компонент - это поддержка развития сельских районов. Она софинансируется Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских районов и странами-членами ЕС.

2. По каждому из направлений применяются экологические ограничения на ведение сельскохозяйственной деятельности, несоблюдение влечет сокращение финансовой поддержки.

2.1. Перекрестное соответствие. Для получения прямых выплат и некоторых других форм поддержки фермеры должны соблюдать определенные правила. Эти правила заключаются в двух ключевых документах: «Обязательные требования к управлению фермами» (SMR) и «Условия для улучшения сельскохозяйственного и экологического состояния земли» (GAEC). Если фермер не соблюдает эти правила, его прямые платежи могут быть уменьшены.

2.2. Обязательные требования к управлению фермами (SMR) являются частью перекрестного соответствия и изложены в ряде директив и правил Европейского Союза. Они, прежде всего, касаются общественного здравоохранения, здоровья животных и растений, идентификации и регистрации животных, воздействия на окружающую среду и благополучие животных.

2.3. Улучшение сельскохозяйственного и экологического состояния земли (GAEC) включает в себя: защиту почвы от эрозии, поддержание органического вещества почвы и структуры почвы, а также охрану ландшафтных особенностей. В отличие от SMR значения указанных параметров определяют государства-члены, а не Европейский Союз. Примеры установленных SMR и GAEC приведены в [5].

2.4. Создание сфокусированных на экологии зон. С 2015 года каждый фермер в Европейском Союзе, который претендует на прямую оплату и имеет более 15 гектаров пахотных земель, обязан выделить не менее 5% из них для решения экологических задач, таких как: улучшение биоразнообразия, сохранение уникальных ландшафтных особенностей, поддержание буферных полос вдоль водоемов, сохранение лесных массивов, залежей, посевов азотфиксирующих культур и т.д. Некоторые исключения из общего правила применяются к фермерам, у которых более 75% площадей находятся под пастбищами.

3. Стратегия экологизации является частью Программы развития сельских территорий (RDP). Стратегии, осуществляемые в рамках каждой долгосрочной программы развития сельских территорий, направлены на достижение приоритетных социально-экономических и экологических целей Европейского Союза в области развития сельских районов. В этих программах определены условия, которые должны быть выполнены потенциальными получателями субсидий, если они хотят воспользоваться средствами на развитие сельских районов.

4. Мероприятия по развитию сельских районов являются основными инструментами программ развития сельских территорий. На период 2014 – 2020 количество мероприятий сократилось по сравнению с предыдущим периодом программирования, но в настоящее время они являются более гибкими, что повышает их эффективность в решении конкретных задач фермеров. Для удовлетворения многочисленных потребностей сельских территорий Европейского Союза в рамках программы RDP предлагается целый ряд различных видов поддержки. Государства-члены ЕС должны разрабатывать эти мероприятия в соответствии с одним или несколькими приоритетами Европейского Союза по развитию сельских территорий, но они обладают полномочиями по утверждению окончательного перечня подобных мероприятий с учетом особенностей каждого региона. Поддержка, предоставляемая в рамках каждой меры, распределяется между Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских территорий (EAFRD) и соответствующим государством-членом.

5. Аграрные мероприятия по сохранению окружающей среды, климата и здоровья (AECH), осуществляемые фермерами сверх общеевропейских и национальных требований, направлены на охрану ряда компонентов окружающей среды, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним. В рамках данной инициативы также поддерживаются: ор-



ганическое сельское хозяйство, охрана водных ресурсов, сохранение естественных ландшафтов, улучшение условий содержания животных, лесопосадки и природоохранные инвестиции, не приносящие прибыли. Финансовая поддержка по осуществлению этих мероприятий оказывается через программы развития сельских территорий. Выплаты компенсируют фермерам дополнительные расходы, которые они несут, и доходы, от которых они отказываются при осуществлении такой практики. На период после 2020 года планируется выделять 9% бюджета Общей аграрной политики на мероприятия АЕСН [4. С.85].

В настоящее время в затраты ЕС на меры по защите климата и окружающей среды включены затраты на поддержку районов с природными или другими специфическими ограничениями (ANC), которые до реформы Общей сельскохозяйственной политики 2013 года были известны как "менее благоприятные территории".

В качестве отдельного инструмента в составе АЕСН выделяется план управления ресурсами (Nutrient Management Plan) - инструмент, который применяется для повышения эффективности использования фермерами всех источников питательных веществ, получаемых от выращивания сельскохозяйственных культур, что позволяет экономить удобрения, снижать производственные затраты, сокращать выбросы парниковых газов и смыв азотистых веществ в водоемы.

6. Консультационные услуги оказывают специализированные организации (Advisory services). Их услуги предназначены для оказания помощи фермерам, владельцам лесов, малых и средних предприятий в сельских районах в улучшении экономических и экологических показателей их хозяйств. Эти услуги предоставляют индивидуальные консультации, принимая во внимание особенности фермы, чтобы способствовать устойчивости, а также минимальному воздействию хозяйственной деятельности на климат и окружающую среду. Сфера охвата рекомендаций включает в себя любые экономические, экологические и социальные аспекты, которые могут потребоваться бенефициару (получателю услуг) для развития своей деятельности. Консультационные услуги представляют как государственные, так и частные организации, в частности в рамках какой-либо сельскохозяйственной консультативной системы (FAS).

7. Информационная сеть сельскохозяйственного учета (FADN). Сеть данных бухгалтерского учета фермерских хозяйств предоставляет информацию о финансовых и экономических аспектах различных видов фермерства в государствах-членах Европейского Союза. Каждый год отбирается репрезентативная выборка коммерческих хозяйств, которые предоставляют данные о своих производственных затратах, доходах от продаж и других аспектах своей сельскохозяйственной деятельности. Эти данные позволяют Европейскому Союзу отслеживать положение с доходами фермеров и изучать последствия Общей сельскохозяйственной политики.

8. Информационная система по земельным участкам (LPIS). Эта компьютерная база данных содержит сведения о всех сельскохозяйственных землях, владельцы которых имеют право на субсидии в соответствии с Общей сельскохозяйственной политикой. Она используется для перекрестной проверки заявок на выплаты, поданные фермерами. Система идентификации земельных участков гарантирует, что фермеру будет выплачена субсидия в точном соответствии с площадью его участка, и что переплата будет предотвращена.

9. Комплексная система управления и контроля (IACS). Это обязательная система, используемая государствами-членами ЕС для распределения и контроля платежей, производимых фермерам в рамках Общей сельскохозяйственной политики (CAP). Контроль осуществляется с использованием передовых методов проверки фермерских хозяйств с помощью аэрофотосъемки или спутниковой съемки с применением компьютерных баз данных. В частности, комплексная система администрирования и контроля обеспечивает выявление нарушений в платежах. Процедуры мониторинга и оценки продуктивности CAP осуществляются в рамках регламентов CMEF и CMES [4].



В целом можно констатировать, что в Европейском Союзе сложилась достаточно слаженная система организационных и экономических механизмов реализации Общей аграрной политики, позволяющая ставить и решать сложные экологические задачи, такие как: снижение негативного воздействия на климат нашей планеты, сохранение плодородия почв, снижение содержания вредных веществ в продуктах питания, снижение объемов загрязнения чистой воды и т.д. Решение перечисленных задач позволяет преодолевать нетарифные барьеры в мировой торговле продовольствием, повышает конкурентоспособность и рентабельность продукции [6].

В Российской Федерации в настоящее время формируется Единая информационная система о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН) - важнейший элемент системы экономических механизмов по реализации экологических приоритетов производства продовольствия. На ее основе субъекты Российской Федерации строят региональные информационные системы контроля за земельными ресурсами. Ограниченность средств федерального бюджета не позволяет ставить перед сельскохозяйственными товаропроизводителями амбициозные задачи, для решения которых требуется значительная финансовая помощь государства, но функционирование ЕФИС ЗСН позволяет требовать от землепользователей соблюдения действующих природоохранных требований, к которым, прежде всего, следует отнести соблюдение режима водоохраных зон на землях сельскохозяйственного назначения. Для предотвращения смыва в водоемы почвы, минеральных удобрений вдоль берегов рек и озер необходимо создавать буферные зоны, засаженные деревьями и кустарниками.

Заключение.

Во всем мире в настоящее время расширяется состав приоритетов экологической политики в агропродовольственном комплексе. Эти изменения связаны с высокой общественной значимостью мер по предотвращению изменения климата, а также увеличением спроса на специальные группы товаров: органические продукты, продукты с географической идентификацией, особые местные продукты и инновационные продукты. В статье приводится краткое описание основных элементов экономического механизма по реализации экологических приоритетов Общей аграрной политики Европейского Союза, показаны связи между этими элементами. Предложено использовать опыт разработки и реализации Общей аграрной политике ЕС при корректировке государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», в которую предлагается включить подпрограмму «Сохранение и создание здоровой окружающей среды».

В качестве первого мероприятия подпрограммы предлагается разработать ряд пилотных проектов по проектированию и созданию буферных зон вдоль берегов рек в регионах с высоким уровнем бюджетной обеспеченности. Перечень конкретных объектов для проектирования и реализации, а также долю софинансирования должны предоставлять субъекты Российской Федерации. При этом необходима координация действий федеральных министерств сельского хозяйства и природных ресурсов. Не менее важна координация действий проверяющих органов Россельхознадзора и Росприроднадзора. С этой целью можно использовать опыт Общей аграрной политики ЕС по разработке регламентов мониторинга и оценки результативности программ развития сельских территорий.

Вторым мероприятием подпрограммы «Сохранение и создание здоровой окружающей среды» может выступить организация контроля за использованием сельскохозяйственных угодий с постоянным травостоем (пастбищ и лугов), предотвращением их распашки, а также распашки заболоченных земель. По мнению экспертов Европейского Союза, эта мера будет способствовать предотвращению роста эмиссии CO₂ с сельскохозяйственных земель, то есть ее можно отнести к мерам по предотвращению изменения климата на Земле.

В качестве источника информации для подготовки пилотных проектов и инструмента контроля и оценки их результативности целесообразно использовать формирующуюся в настоящее время Единую информационную систему о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН). С этой целью можно использовать опыт Общей аграрной политики ЕС по разработке регламентов мониторинга и оценки результативности программ развития сельских территорий.



Список литературы:

1. Белякова З.Ю. Перспективы развития органического сельского хозяйства и производства органической пищевой продукции в России // Научные труды СКФНЦСВВ, 2018. – Т.20. – С. 178-182.
2. Чередниченко О.А. Перспективные направления экологически устойчивого развития национальной агропродовольственной системы // Стратегии и инструменты экологически устойчивого развития экономики: сборник трудов XV Международной научно-практической конференции Российского общества экологической экономики // под. ред. И.М.Потравного и др. - Ставрополь, АГРУС Ставропольского государственного аграрного ун-та, 2019. - С. 410-420.
3. The Future of Food and Farming. - URL <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-713-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.
4. Commission staff working document. Impact assessment/ -URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-301-F1-EN-MAIN-PART-3.PDF>.
5. Андриющенко С.А. Ключевые показатели стратегии экологизации агропродовольственных комплексов России и Европейского Союза // Международный сельскохозяйственный журнал. - 2017. - № 3. – С. 27-31.
6. Анфиногентова А.А., Дудин М.Н., Лясников Н.В., Проценко О.Д. Обеспечение российского агропромышленного комплекса высококвалифицированными кадрами в условиях перехода к зеленой экономике // Экономика региона. — 2018. — Т. 14, вып. 2. — С. 638–650.