

Российский аграрный сектор на пути к устойчивому развитию: проблемы и перспективы

Цели устойчивого развития (далее по тексту – ЦУР) включаются в российскую аграрную повестку. Однако пока только в приоритеты экспортно-ориентированного российского бизнеса, осознающего новые условия для обеспечения своей конкурентоспособности, а вот государство и государственные органы данной теме не уделяют должного внимания, все также рассматривая проблемы устойчивого развития по остаточному принципу.

В тоже время, устойчивое сельское хозяйство понимается Россией прежде всего с точки зрения национального суверенитета – обеспечения продовольственной безопасности, но решается эта задача пока не слишком эффективно.

На это есть ряд как вполне объективных, так и субъективных причин, анализ которых будет представлен далее.

Российская аграрная отрасль и устойчивое развитие

Российское сельское хозяйство оказалось в «колее» зависимости от предшествующего развития и это связано с тем, что процесс реорганизации аграрных предприятий, который начался в прошлом столетии, не привел к повышению эффективности в данной сфере. С середины 1990-х годов доля сельского хозяйства в ВВП сократилась наполовину. В 2018 году она составила около 3,5%. При этом около 15% территории России находятся в экологически неудовлетворительном состоянии – это больше, чем вся Западная и Центральная Европа вместе взятые. Кроме того, особенности агроклиматических условий страны определяют территориальные ограничения для устойчивого и продуктивного сельскохозяйственного земледелия. А удельные показатели воздействия на окружающую среду в расчете на душу населения и единицу Валового национального продукта (ВНП) принадлежат к самым неблагоприятным. Причин этому несколько, среди которых: предельный износ и моральное старение основных фондов, неблагоприятная структура хозяйства, устаревшие технологии, низкая правовая культура. Важно, что все перечисленные факторы стали хроническими и для перехода к «устойчивости» необходимо не только выработать эффективную стратегию реализации принимаемых решений, но и

преобразовать ее в системные практические меры, которые позволят создать условия для развития.

Формирующиеся основы для реализации концепции устойчивого сельского хозяйства в России

1. основополагающим документом в сфере содействия устойчивому развитию сельского хозяйства в России является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, обновленная версия которой была утверждена в январе 2020 года¹.

Основной целью предыдущей доктрины было традиционное для России достижение (производство) физически необходимого количества базовых продовольственных продуктов и товаров. Стоит упомянуть, что на момент установления этих показателей нормы потребления по некоторым продуктам не пересматривались и показатели разнились с общемировыми. Тем не менее, пороговые значения, закрепленные в предыдущей версии доктрины, были достигнуты.

В новой версии – физические показатели претерпели изменения в сторону увеличения. Однако для оценки реального уровня продовольственной безопасности важно не физическое достижение показателей, а их экономическая доступность для населения страны.

Отрицательная динамика по реальным располагаемым доходам россиян за последние 6-7 лет, серьезным образом сказывается на экономической доступности продовольствия и тем самым создает риски для продовольственной безопасности страны.

В глобальном рейтинге продовольственной безопасности (Global Food Security Index)² позиции России немного изменились. Она занимает 43 место из 113 (в 2015-2019 гг. – 42 место).

При этом в качестве основополагающих вызовов, с которыми сталкивается Россия при решении задач продовольственной безопасности, следует выделить:

- низкий уровень доступности продуктов питания;
- ограниченная экономическая доступность продовольствия;
- высокий уровень зависимости от импорта генетических ресурсов;
- недостаточность финансирования для осуществления модернизации основных фондов;
- ограниченный доступ к финансовым ресурсам и каналам сбыта мелких производителей сельхозпродукции;

¹ Источник: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73338425/>

² Источник: <https://foodsecurityindex.eiu.com/Resources>

- потери продовольствия в процессе производства и потребления на различных стадиях;
- недостаточность внимания к почвенным ресурсам и, как следствие, их вывод их сельскохозяйственного оборота;
- отсутствие сквозного планирования со стороны государства в сторону аграрной отрасли (ровно, как и других отраслей), которое бы стимулировало спрос (он был бы гарантирован государством и финансово обеспечен) и, в том числе, позволяло бы развивать наукоемкие направления.

Приведем пример: лишь в 2014 году в государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» начала действовать подпрограмма «Сельскохозяйственное машиностроение, машиностроение для пищевой и перерабатывающей промышленности»³. До этого момента сфера сельскохозяйственного машиностроения оставалась без внимания.

При этом в отсутствии должных системных мер государственного планирования, некоторые отрасли (и сферы экономики) оказываются без финансирования, а другие попадают под перекрестное субсидирование (то есть финансирование выделяется, по сути, на одно и то же).

Серьезным вызовом для обеспечения продовольственной безопасности страны также является низкий уровень финансирования научных исследований в сфере АПК и пищевой промышленности. Так, несмотря на большой объем накопленных работ в аграрных научных учреждениях, они слабо передаются в бизнес и внедряются в производство.

Безусловно эта задача выходит за рамки сельскохозяйственной политики и требует улучшения общей среды для инвестиций и ведения бизнеса в России.

2. Механизмы создания устойчивых систем производства и финансовое обеспечение предусмотрены Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – государственная программа). В структуру программы входят пять подпрограмм: «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России», «Устойчивое развитие сельских территорий», «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса», «Научно-техническое обеспечение развития отраслей агропромышленного комплекса».

Задачами реализации государственной программы являются: создание научных и (или) научно-технических результатов и продукции, передача

³ Источник: <http://static.government.ru/media/files/1gqVAIrW8Nw.pdf>

научных и (или) научно-технических результатов и продукции для практического использования, реализация мероприятий по подготовке кадров в целях обеспечения развития сельского хозяйства («трансфер технологий»), коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов и продукции («применение знаний»).

Ожидается, что по мере повышения результативности научно-технической политики удастся преодолеть технологическую отсталость в растениеводстве, животноводстве, ветеринарии, кормопроизводстве, хранении и переработки сельхозпродукции, а также обеспечить наличие на российском рынке высококачественной и конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции.

3. Одним из документов, формирующим концепцию устойчивого сельского хозяйства в России является реализуемая Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017 – 2025 годы⁴.

Программа в качестве приоритетов политики на данном направлении ставит переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработку и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективную переработку сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных продуктов питания. Заявленными целями программы являются: обеспечение устойчивого роста производства высококачественных кормов и лекарств для животных, биологических пестицидов и агрохимикатов, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, современных методов контроля качества сельскохозяйственной продукции и экспертизы генетического материала.

Все эти шаги составляют движение к устойчивому сельскому хозяйству, но Россия пока находится даже не в начале этого пути, а на стадии осознания новой реальности.

При этом заявленных целей возможно достичь только за счет повышения инновационной активности, стимулирования притока инвестиций, развития сельской инфраструктуры и подготовки кадров для отрасли. Проблема осложняется недостаточным финансированием указанной программы. Так, объем федерального финансирования программы составляет всего 26 млрд руб.

⁴ Источник: <http://static.government.ru/media/files/EIQtiyxIORGXoTK7A9i497tyyLAmnIrs.pdf>

4. К позитивным сдвигам в части формирования условий для реализации концепции устойчивости в сельском хозяйстве можно отнести меры и шаги, которые были закреплены в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года⁵.

Данная программа социально ориентирована и ставит перед собой амбициозную цель – закрепить высококвалифицированное население для жизни на селе.

Это особенно важная задача при сохраняющейся разнице между качеством жизни в сельской местности и в городе, что является причиной низкой активности сельского населения в социально-экономической жизни. Кроме того, для российского села все также характерна неразвитость транспортной инфраструктуры, стихийная застройка сельских территорий.

Стоит также отметить, что во многих региональных проектах, направленных на достижение задачи устойчивости сельских территорий, цели и задачи Стратегии не отражены полностью, искажены целевые показатели.

Кроме того, в Стратегии отсутствуют задачи по совершенствованию системы статистического наблюдения для целей устойчивого развития, не поставлен вопрос о том, что является критерием устойчивости (неустойчивости), в связи с чем неясно как проводить оценку результативности реализации Стратегии.

Одним из шагов России в направлении достижения устойчивости аграрной отрасли также является вступивший в силу 1 января 2020 года первый Федеральный закон об органическом сельском хозяйстве.

Он закрепляет основные понятия: «органическая продукция», «органическое сельское хозяйство», «производители органической продукции». Вводит графическое изображение (знак) органической продукции, определяет основные требования к производству органической продукции, предусматривает добровольное подтверждение соответствия производства органической продукции, предусматривает ведение единого государственного реестра производителей органической продукции.

По экспертным оценкам, несмотря на то, что российский рынок органической продукции находится лишь на первом этапе своего развития, у него есть вполне реальные перспективы роста. Так, в России более 20 млн га сельхозугодий, готовых к внедрению на них органического производства.

Сейчас по данным ФАО Россия занимает всего 0,18% от мирового рынка органики. Российский внутренний рынок органической продукции оценивается экспертами на уровне 160 млн долл. США., лишь 10% которого занимает продукция российских компаний.

⁵ Источник: http://mcx-consult.ru/d/77622/d/strategiya_razvitiya_selskikh_territoriy_rf_do_2030_goda.pdf

С начала 2020 года информация о 35 российских предприятиях была внесена в государственный реестр производителей органической продукции (ведется на официальном сайте Минсельхоза России). Производители получили сертификаты соответствия органического производства, подтверждающие соблюдение ими требований Закона об органической продукции. Из них более 20 предприятий являются производителями крупного и мелкого рогатого скота, мясной и молочной продукции, а также комбикормов, зерновых и кормовых культур. 6 организаций занимаются выпуском алкогольной продукции, среди других компаний – производители детского питания, чая, кофе и винограда⁶.

5. Для обеспечения устойчивого развития производства продуктов питания в России на государственном уровне реализуется ряд отраслевых стратегических программ⁷.

В первую очередь это Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации до 2020 года. Стратегия реализуется для обеспечения гарантированного и устойчивого снабжения населения страны безопасным и качественным продовольствием, а также обеспечения стабильности внутренних источников продовольственных и сырьевых ресурсов, наличия необходимых резервных фондов. Для этого предусмотрены меры по наращиванию мощностей за счет проведения технического перевооружения, реконструкции и нового строительства предприятий на основе инновационных технологий и ресурсосберегающего оборудования, развития инфраструктуры и логистического обеспечения.

Кроме того, в 2016 году была утверждена Стратегия повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года, которая ориентирована на обеспечение полноценного питания, профилактику заболеваний, увеличение продолжительности и повышения качества жизни населения, стимулирование развитие производства и обращения на рынке пищевой продукции надлежащего качества.

6. В России усиливается тенденция к тому, что концепция «устойчивого сельского хозяйства» вплетается в бизнес стратегии крупных компаний аграрного сектора, а провозглашение приверженности целям «устойчивого развития» становится инструментом для продвижения проектов, инновационных решений и инициатив.

⁶ Источник: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/35-rossiyskikh-proizvoditeley-organicheskoy-produktsii-poluchili-sertifikaty-sootvetstviya-s-nachala/>

⁷ Источник: <http://government.ru/rugovclassifier/550/main/>

Российские компании постепенно осознают, что в ближайшем будущем их конкурентоспособность будет зависеть от того, насколько их деятельность и практика соответствуют ЦУР и «зеленому тренду».

В качестве примера реализации концепции «устойчивого развития» на корпоративном уровне в аграрной сфере можно привести совместный проект российского химического холдинга ФосАгро и ФАО «Развитие устойчивого земледелия путем реализации Глобальной программы развития почвоведения и создания Глобальной сети почвенных лабораторий»⁸. Заявленная стоимость проекта 1,2 млн долл. США.

Проект включает следующие направления:

Soil Doctor Testing Kit – создание комплектов для проведения тестирования состояния почвы («почвенная аптечка»), которые будут распространены среди стран-участниц программы (5,000 фермеров);

Global Soil Laboratories Networks (GLOSOLAN) – поддержка глобальной сети почвенных лабораторий путем развития научного потенциала и укрепления региональных лабораторных баз (Resolan);

«Процедуры контроля качества» – создание процедур контроля качества в ключевых региональных почвенных лабораториях с особым вниманием к оценке качества и безопасности удобрений. Эта инициатива – пример формирования позитивного имиджа российской компании на зарубежных рынках. Однако делать вывод о том, будет ли он действительно способствовать переходу к устойчивому сельскому хозяйству или останется лишь декларацией приверженности глобальным целям развития, пока рано.

Влияние изменения климата на российский аграрный сектор

Устойчивое развитие сельского хозяйства невозможно без системного подхода к оценке влияния фактора изменения климата на отрасль. В России, однако, несмотря на обилие научной информации по данной теме, отношение к проблеме изменения климата сдержанное.

После принятия Парижского соглашения по климату в сентябре 2019 года, а также после решения Евросоюза ввести трансграничный налог для товаров с высоким углеродным следом, Россия активизировала разработку соответствующего законодательства.

В январе 2020 года в России был принят Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года⁹ (далее по тексту – План). План предполагает разработку к концу

⁸ Источник: <https://www.bloomberg.com/press-releases/2020-07-03/phosagro-s-global-sustainable-agriculture-project-with-the-fao-included-in-russia-s-voluntary-national-review-of-the>

⁹ Источник: <http://static.government.ru/media/files/OTrFMr1Z1sORh5N1x4gLUsdgGHyWIAqy.pdf>

2020 года типового «паспорта климатической безопасности» Российской Федерации, в котором будут проанализированы существующие и будущие климатические тренды.

В рамках работы над реализацией Плана Министерством сельского хозяйства Российской Федерации запланировано проведение актуализации отраслевых документов стратегического планирования с учетом степени зависимости от погодно-климатических изменений и потребностей в адаптации к ним.

Кроме того, Планом в III квартале 2021 года предусмотрена разработка и утверждение отраслевого плана адаптации к изменениям климата в сфере агропромышленного комплекса и в области рыболовства.

Отметим, что подобная работа уже проводилась несколькими годами ранее: в 2009-м году, когда была принята Климатическая доктрина России, и в 2014-м, когда был утвержден план ее реализации. Однако практически ничего тогда сделано не было. Попытки проработать с регионами меры адаптации результата не дали, а бизнес в эту работу вовлечен не был.

Введение Евросоюзом трансграничного налога для товаров с высоким углеродным следом наряду с российской нефтяной отраслью, ударит по конкурентоспособности российских производителей удобрений. С целью минимизации этого ущерба, в настоящий момент на стадии обсуждения находится проект закона о регулировании выбросов CO₂. Однако, если государственные акторы ратуют за жесткие формулировки документа, то представители российского бизнеса считают, что законодательное регулирование данной сферы ляжет на них дополнительным бременем.

А между тем, российский экспорт – самый углеродоемкий среди мировых экономик и отсутствие углеродного регулирования в России в скором времени определит судьбу экспортного потенциала российских компаний.

В России до сих пор нет выработанных консолидированных мер в области климатической политики. Ни в одной из сфер экономики, в том числе, в аграрном секторе. Эта российская действительность – есть результат отсутствия планирования в российском государственном управлении.

А вместе с тем, проблема изменения климата уже сейчас особенно актуальна для российского сельского хозяйства. Несколько примеров будут приведены далее.

1. Ученые-климатологи отмечают нарастающий дефицит пресных вод на территории России на фоне климатических изменений. В связи с чем, существует необходимость обновить уже исследованные темы по режимам и технике орошения и осушения, конструированию мелиоративных гидротехнических сооружений, системам машин для комплексной механизации мелиоративных работ, освоению засоленных земель.

2. По данным Росгидромета в 2019 году среднегодовая температура воздуха превысила норму (среднюю температуру в 1961-1990 годах) на 2,07°C. В России за 10 лет теплеет на 0,47°C, тогда как среднемировой показатель составляет 0,18°C. Такие изменения меняют условия для ведения сельского хозяйства. Например, появился новый винодельческий регион Нижняя Волга (Волгоградская область), который 20 лет назад считался слишком холодным для промышленного виноградарства.

3. Летом 2020 года в Краснодарском крае, где выращивается 90 процентов российского риса, выросли риски потери урожая. Из-за жары и засухи упал уровень Краснодарского водохранилища, которое является главным источником воды на рисовых полях. Чтобы не допустить засухи, в русло реки Кубань, пришлось перебросить стоки Большого Ставропольского канала. В Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации также отмечают, что в 2020 году на юге России в целом отмечается низкая для этих территорий урожайность зерна из-за неблагоприятных погодных условий.

4. Уменьшение урожаев в свою очередь ведет к уменьшению поступления в почву органических веществ и, следовательно, содействует дальнейшему уменьшению продуктивности агроэкосистем, влияет на изменения видового и сортового состава возделываемых культур.

Однако основная проблема в сфере изменения климата для России заключена в отсутствии осознания важности и неотвратимости последствий пренебрежения тематикой изменения климата и сопутствующих с ней тем «зеленой экономики» и «устойчивого развития», которые прочно вошли в мировой экономический дискурс.

Сейчас необходимо говорить не столько об адаптации России, сколько о создании экономики нового типа, которая бы учитывала и предвосхищала текущие и грядущие климатические изменения, а также заранее включала бы меры предотвращения ущерба или снижения рисков для российской экономики.

Основные выводы

1. Одним из элементов реализации концепции устойчивого развития является встраивание российского сельского хозяйства в международную систему хозяйственных связей, что невозможно полноформатно осуществить в ближайшее время ввиду действующих в отношении России ограничений.

Ограничение российского доступа к финансовым институтам и инструментам, а также технологический вакуум не позволяют России быть вовлеченной в игру с новыми «устойчивыми правилами» и сформировать устойчивую систему сельского хозяйства наравне с другими странами.

2. Российская аграрная отрасль – одна из самых неповоротливых с точки зрения адаптации к новым реалиям. Реализация концепции устойчивого сельского хозяйства возможна только в экономике замкнутого цикла, а такая модель, как известно, не соответствует современным российским реалиям. К сожалению, попадая в колею от предшествующего развития (path dependence paradox), Россия (с имеющимися исходными экономическими параметрами и сложившимися институтами) не имеет возможности равнозначно другим государствам (например, Германии) выйти на траекторию «устойчивого роста» и в полной мере реализовать 17 амбициозных целей развития в ключевых секторах экономики.

3. Устойчивое развитие должно основываться на современном научном подходе, но к сожалению, проблемы в фундаментальной российской аграрной науке очевидны и глубоки.

Осложняет ситуацию отсутствие достаточного количества программ поддержки инноваций в сельском хозяйстве и их практическая реализация на региональном и федеральном уровне. Научно-технические аграрные технологии – их разработка и внедрение в практику хозяйственной деятельности – неотъемлемая составляющая по переходу к устойчивой аграрной модели.

4. Для России реализация целей устойчивого развития – это в первую очередь вопрос долгосрочного системного государственного планирования, так как условия и факторы, которые бы могли способствовать быстрому и качественному переходу к устойчивой модели экономики, в России пока не сформированы.