

расли экономики России / Под общей ред. А. И. Бедрицкого. – М.: Росгидромет, 2005. – 30 с.

2. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция) – М.: Экономика, 2000. – 421с.

3. Методические рекомендации по оценке эффективности мелиоративных мероприятий. – М.: Минисельхоз РФ, 2000. – 133 с.

4. Природообустройство / А. И. Голованов [и др.]. – М.: КолосС, 2008. – 552 с.

5. **Шабанов В. В.** Благообеспеченность яровой пшеницы и ее расчет. – Л.: Гидрометеиздат, 1981. – 141 с.

6. **Краснощеков В. Н.** Теория и практика эколого-экономического обоснования комплексных мелиорации в системе адап-

тивно-ландшафтного земледелия. – М.: ФГОУ ВПО МГУП, 2001. – 293 с.

7. Методика определения предотвращенного экологического ущерба. – М.: Госкомэкология России, 1999. – 91 с.

Материал поступил в редакцию 25.03.10.

Краснощеков Валентин Николаевич, доктор экономических наук, профессор, проректор по научной работе

Тел. 8 (495) 976-16-45

E-mail: krasnoshekov@mail.ru

Максимов Сергей Алексеевич, кандидат технических наук, доцент кафедры «Мелиорация и рекультивация земель»

Тел. 8 (499) 153-96-28

E-mail: s.a.maksimov@mail.ru

Губанов Дмитрий Витальевич, соискатель

E-mail: s.a.maksimov@mail.ru

УДК 502/504 : 338.43

В. В. КУНДИУС

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства»

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В УЛУЧШЕНИИ СОСТОЯНИЯ КОМПОНЕНТОВ АГРОЛАНДШАФТА

Рассмотрены вопросы повышения эффективности использования бюджетных средств, расходуемых на проведение природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий в сельском хозяйстве.

Федеральная целевая программа, сельское хозяйство, природоохранные мероприятия, инвестиции, бюджетные средства, эффективность реализации программ.

There are considered questions of increasing the efficiency usage of the budget means spent on realization of environmental and resource saving measures in agriculture.

Federal goal program, agriculture, environmental measures, investments, budget means, efficiency of programs realization.

Улучшение состояния основных компонентов природной среды и устойчивое развитие агропромышленного комплекса невозможно без осуществления мелиоративных мероприятий и широкого внедрения ресурсосберегающих технологий. Однако решение этих вопросов сдерживается острым недостатком инвестиционных ресурсов. Одной из причин сложившейся ситуа-

ции является проводимая с 1990 года природоёмкая реструктуризация экономики страны, в результате которой большая часть инвестиций направляется в отрасли, ориентированные на добычу сырья, в то время как в ресурсосберегающие и наукоемкие отрасли, к которым относится и сельское хозяйство, направляется незначительная их часть (таблица).

Инвестиции в сельское хозяйство Российской Федерации [1]

Инвестиции в основной капитал на развитие сельского хозяйства России, млрд р.						
Доля капитальных вложений в сельское хозяйство в общероссийском объеме инвестиций в основной капитал, %	1990 год	1995 год	2000 год	2004 год	2005 год	2006 год
	39,5	9,3	31,4	62,7	79,1	127,9
	15,9	3,5	2,7	2,9	2,7	3,6

Необходимо отметить, что на инвестиционной активности предприятий сельского хозяйства сказались и другие причины: сокращение государственной поддержки сельского хозяйства; диспаритет цен; деградация производственно-технического потенциала отрасли (износ основных производственных фондов в сельском хозяйстве достиг к настоящему времени 45 %, а сельскохозяйственной техники – более 70 %); обострение экологической проблемы, низкая платежеспособность сельскохозяйственных предприятий, высокий процент нерентабельных сельскохозяйственных предприятий и др.

Расходы на охрану и воспроизводство природных ресурсов в России не превышают 2 % от внутреннего валового продукта (ВВП) [2], а в развитых странах на охрану окружающей среды выделяются инвестиции в размере 3...6 % от ВВП [3]. При этом большинство ученых сходятся во мнении о том, что на ликвидацию последствий антропогенной деятельности человека необходимо выделять инвестиций в размере не менее 3...6 % от ВВП, а восстановление компонентов природной системы обеспечивается вложением финансовых ресурсов в объеме до 10 % от ВВП.

Низкий уровень финансирования природоохранных мероприятий и ресурсосберегающих технологий не может остановить роста антропогенной нагрузки на природную среду. В результате экономический ущерб от загрязнения окружающей среды возрастает и оценивается в настоящее время для России в размере 10...15 % внутреннего национального продукта (ВНП), в развитых странах эта величина составляет 3...5 % от ВНП [4]. Необхо-

димо отметить, что экологически несбалансированная инвестиционная политика государства не способна в скором будущем обеспечить необходимый уровень финансирования природоохранных мероприятий. В связи с этим возникает необходимость не только в разработке современных механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования, но и в повышении эффективности использования бюджетных средств на проведение мелиоративных мероприятий и внедрение ресурсосберегающих технологий.

Несмотря на сформировавшуюся тенденцию снижения доли бюджетных средств, идущих на развитие сельского хозяйства, в общем объеме финансирования инвестиций в основной капитал, развитие мелиоративных мероприятий и внедрение ресурсосберегающих технологий в сельском хозяйстве без участия государства невозможно. К наиболее перспективной форме непосредственного участия государства в инвестиционном процессе развития мелиоративных мероприятий следует отнести осуществление федеральных целевых программ и их региональных аналогов. При осуществлении научно обоснованных государственных программ должны достигаться конкретные цели структурной, инвестиционной, научно-технической, социальной, экологической политики с учетом приоритетов и целей социально-экономического развития страны. Целевая программа представляет собой увязанный по задачам, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение

задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации [5]. Следует отметить, что федеральные целевые программы являются важным инструментом обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, а важнейший ее элемент – инвестиционная составляющая.

В настоящее время в области сельского хозяйства разработан (и продолжает разрабатываться) ряд крупных федеральных целевых программ (ФЦП) на общегосударственном, межрегиональном и региональном уровнях: «Восстановление оросительных и осушительных систем и гидротехнических сооружений на 1999–2010 годы»; «Плодородие» (1992–2005); «Сохранение и воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2005–2010 годы и на период до 2012 года» и др.

Выполненный мониторинг ФЦП свидетельствует о наличии существенных недостатков, без устранения которых сложно обеспечить высокую эффективность указанного механизма инвестирования мелиоративных мероприятий:

количество федеральных целевых программ не соответствует реальным возможностям их финансирования, что нарушает комплексность реализации мероприятий, затягивает сроки достижения целей и задач программы и, в конечном итоге, снижает эффективность программно-целевых методов в разрешении эколого-экономических проблем. Большинство программ не были выполнены ни по объемам финансирования и работ, ни по материальному обеспечению. Так, например, федеральной целевой программой «Плодородие» (1992–2005) комплекс мелиоративных мероприятий был выполнен на 20 % от планируемой величины [6]. Реализация программы не способствовала сокращению и вводу в действие производственных мощностей, объектов

социальной сферы и обеспеченности сельского населения жильем (ввод в действие жилья на селе сократился на 52 %, объектов социальной сферы – на 85 %, производственных мощностей – на 81 %). Предусмотренные программой дозы внесения минеральных удобрений не компенсируют дефицита элементов питания, а следовательно, не предотвращают дальнейшей сработки запасов гумуса и ухудшения естественного плодородия почв;

проблемы, на решение которых направлена федеральная целевая программа, формулируются нечетко. Вследствие этого нет необходимой конкретизации в определении ее целей и основных задач. Из 70 одобренных и реализуемых в 2006 году эксперты Минэкономразвития РФ предложили оставить на 2007 год только 40 программ, а остальные признали «безнадежными» и предложили бюджетное финансирование по ним прекратить [7]. Причина заключалась в размытости и абстрактности целей этих программ, что не позволяло установить конкретные показатели их достижения. Не являются исключением и федеральные целевые программы «Плодородие» и «Сохранение и воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2005–2010 годы и на период до 2012 года». Указанные программы представляют собой не комплекс мелиоративных мероприятий, а всего лишь перечень отдельных мероприятий для государственного финансирования без обоснования состава, соотношения и стоимости работ по отдельным регионам [8]. Отсутствует анализ естественного плодородия почв и причин его снижения. Не выявлены причинно-следственные связи, что не дает возможности объективно обосновать состав программных мероприятий. Предусмотренная в программе система органических удобрений, агролесомелиоративных

и других мероприятий не предотвращает сработки запасов гумуса, а только снижает интенсивность сработки гумуса по сравнению с уровнем 2005 года на 6...8 %. А для оценки изменения основных компонентов агроландшафтов в программе используются следующие показатели: увеличение содержания подвижных форм питательных веществ (азот – 10, фосфор и калий – по 3 мг/кг почвы); уменьшение кислотности почв на 0,35 единицы рН; снижение солонцеватости почв – на 0,3 мг-экв/100 г; прирост продукции сельского хозяйства в зерновых или кормовых единицах (а не в количестве основных продуктов питания). Такая система показателей не позволяет объективно оценить эффективность предлагаемых мероприятий, так как не учитывает современных представлений о функционировании природно-деятельностных систем и опыта развитых стран [6]. Для объективной оценки эколого-экономической эффективности программных мероприятий необходимо использовать следующую систему интегральных показателей: «индекс сухости» (оценка изменения состояния приземного слоя атмосферного воздуха); «индекс почвы» (оценка изменения состояния почвы); общие запасы биомассы и биоразнообразие, ежегодный прирост биомассы, возврат биомассы в почву (опад) и отношение ежегодного прироста биомассы к опад (оценка изменения состояния растительного и животного мира); нормы водопотребления, режима и качества вод, которые определяются интенсивностью поверхностного стока, интенсивностью и направленностью водообмена между почвами и грунтовыми водами и поступлением загрязненных веществ с сельскохозяйственных угодий (оценка изменения состояния поверхностных и подземных вод); структуру использования земельных угодий (отношение площади пахотных земель к общей площади рассматриваемой территории, оптимальное

соотношение орошаемых и пахотных земель), экологическую устойчивость ландшафта и стабильность сельскохозяйственного производства (оценка изменения состояния ландшафта в целом);

государственные заказчики целевых программ, направленных на реализацию природоохранных мероприятий, недостаточно занимаются привлечением внебюджетных источников финансирования и бюджетных средств субъектов Российской Федерации. А ведь в Федеральном законе «О мелиорации земель» сказано, что финансирование мелиоративных мероприятий, предусмотренных программой, должно осуществляться за счет бюджетов всех уровней, средств собственников, владельцев и пользователей мелиорируемых (мелиорированных) земель, кредитов банков и других, не запрещенных законом источников;

допускаются нарушения действующего порядка разработки и реализации федеральных целевых программ. Так, например, в ФЦП «Сохранение и воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2012 года» программные мероприятия не ранжированы по их эффективности и срокам реализации;

контроль за ходом реализации программ со стороны государства является недостаточно эффективным и др.

В последние годы общее количество ФЦП имеет выраженную тенденцию к сокращению и укрупнению: в 2006 году их было 70, в 2010 году планируется осуществить 53 программы. И здесь весьма показательными являются предложения об объединении большинства действующих и предлагаемых к разработке ФЦП в единую федеральную целевую программу «Охрана окружающей среды в Российской Федерации» [9]. Создание такой программы позволит исключить дублирование в планировании и реализации

многих программных мероприятий, избежать распыления ограниченных финансовых ресурсов, обеспечить возможность ранжирования проблем и определения приоритетных направлений, что очень важно в условиях дефицита финансовых ресурсов. В последнее время за сокращение не только числа ФЦП, но и объемов их финансирования выступает (по причине неэффективного использования бюджетных средств на реализацию программ) Правительство Российской Федерации: в 2009 году расходы составили 990,1 млрд р., в 2010 году расходы составят 740 млрд р., а в 2011 году планируется выделить менее 450 млрд р. [10].

И все же накопленный опыт реализации целевых федеральных программ, высокая социальная значимость проведения природоохранных мероприятий, низкая рентабельность сельскохозяйственных предприятий, слабость частных инвестиционных институтов позволяют сделать вывод о том, что спрос на бюджетное финансирование программ со стороны заинтересованных государственных заказчиков, несмотря на перечисленные выше недостатки, будет расти. В связи с этим в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации сформулирован ряд критериев, который необходимо учитывать при отборе ФЦП для бюджетного финансирования:

концентрация средств на наиболее эффективных и социально значимых программах и проектах, реализация которых будет осуществляться в рамках полномочий, находящихся в ведении Российской Федерации;

обеспечение технологической модернизации российской экономики и развитие экспорта наукоемкой продукции;

отсутствие в основном альтернативных источников финансирования программ, помимо государственных;

высокая эффективность и значимые социально-экономические и экологические последствия от реализации программы.

А для повышения эффективности ресурсного обеспечения и успешной реализации федеральных целевых программ необходимо [11]:

рассмотреть конкретные программы, финансируемые из бюджета, только после определения контрольных показателей располагаемых ресурсов государства (жесткая реализация данного предложения позволит снять или значительно уменьшить противоречие между возможностями государства и спросом на бюджетные средства);

расширить ответственность за выбор научно обоснованных приоритетов бюджетного финансирования государственных программ (конечная цель – снижение возможностей лоббирования отраслевых или региональных интересов в ущерб государственным приоритетам);

обеспечить реальную независимость органов контроля эффективности государственных расходов.

В заключение следует отметить, что федеральные целевые программы играют важную роль в обеспечении устойчивого функционирования и развития сельского хозяйства. Однако выполненный анализ их использования свидетельствует о наличии существенных недостатков, без устранения которых невозможно обеспечить высокой эффективности указанного механизма инвестирования мелиоративных мероприятий в условиях дефицита финансовых ресурсов. При разработке ФЦП особое внимание должно быть уделено обоснованию состава, объема и очередности реализации программных мероприятий.

1. По данным Росстата // Экономика сельского хозяйства России. – 2007. – № 10. – С. 25.

2. Ушачев И. Перспективы развития агропромышленного комплекса России // АПК: экономика, управление. – 2007. – № 11. – С. 2–8.

3. Акимова Т. А., Хаскин В. В. Экология. Человек – Экономика – Биота – Среда : учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 566 с.

4. Экономика природопользования: учебник для вузов / Под ред. К. В. Папенова. – М.: ТЕИС, ТК Велби, 2008. – 928 с.
5. Постановление Правительства РФ «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» № 594 от 26 июня 1995 г. (с изменениями, утвержденными Постановлением Правительства РФ № 842 от 25 декабря 2004 г.) // СЗ РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5506.
6. Айдаров И. П. Устойчивое развитие сельского хозяйства России. – М.: ФГОУ ВПО МГУП, 2009. – 163 с.
7. Рубченко М. Тяжелый поворот руля // Эксперт. – 2006. – № 24. – С. 26–27.
8. Кирюшин В. И. Экологизация земледелия и техническая политика. – М.: МСХА, 2000. – 474 с.
9. Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1999 году». – М.: Центр международных проектов, 2000. – 536 с.
10. Бовт Г. Винтить, не финтить! // Аргументы и факты. – 2010. – № 11. – 17–23 марта.
11. Марголин А. М. Инвестиции. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 464 с.
- Материал поступил в редакцию 08.04.10.
Кундиус Владислав Владимирович, соискатель
 Тел. 8-903-94785-20

УДК 502/504 : 338.24 : 628.4

А. Я. БЫСТРЯКОВ

Российская академия государственной службы при Президенте РФ

Е. В. МАРГОЛИНА

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет природообустройства»

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Рассмотрены основные подходы к управлению отходами, применяемые в европейских странах. Выявлены преимущества и возможности применения в России концепции управления отходами, получившей название «3R» – reduce (сокращать), reuse (повторно использовать) и recycle (перерабатывать).

Отходы производства и потребления, устойчивое развитие, твердые бытовые отходы, экономические механизмы стимулирования переработки отходов, законодательные акты ЕС в сфере обращения с отходами.

There are considered main approaches to the wastes control used in European countries and shown the advantages and possibilities of usage in Russia of the concept of wastes control which was called «3R» – reduce, reuse and recycle.

Wastes of production and consumption, steady development, solid domestic wastes, economic mechanisms of stimulation of wastes treatment, the EC legislative acts in the field of wastes treatment.

Под отходами производства и потребления (в дальнейшем изложении – отходы) понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. При этом отходы, содержащие вредные вещества и обладающие