

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЛИОРИРУЕМЫХ ЗЕМЕЛЬ

*Г.В. БЕСПАХОТНЫЙ (фото),  
академик РАСХН, зам. директора ВНИЭТУСХ  
М.Д. ПОЛЯНСКАЯ,  
главный специалист Минсельхоза России, г. Москва*



**Ключевые слова: мелиорируемые земли, организационные структуры, программы мелиорации.**

Причины резкого спада сельскохозяйственного производства известны. Они достаточно подробно рассмотрены. Положение с производством на мелиорированных землях усугублено тем, что реформы проводились без учета специфики мелиоративного комплекса, в результате чего были разрушены старые механизмы функционирования, а формирование новых длится второе десятилетие и до сих пор не дает положительных результатов. Приватизация совхозов и колхозов заключалась в разделении земли на земельные доли и имущественные паи работников. Мелиоративные объекты не являлись имуществом приватизируемых хозяйств. Стоимость их не могла быть поделена на паи. Кроме того, приватизация водохозяйственных и мелиоративных систем, созданных за счет бюджетных средств, запрещалась законодательством. Впоследствии мелиорированные земли были поделены на земельные доли и переданы физическим и юридическим лицам без указания их балансовой стоимости, расположенных на них гидротехнических сооружений, осушительной и оросительной сети, каналов, дамб, дождевального оборудования. Собственником их де-юре оставалось государство. Фактически они оказались бесхозны. Поло-

жение усугублялось тем, что не были четко разграничены права собственности на мелиоративные системы между федеральным центром и субъектами Федерации. Последние не заинтересованы регистрировать их в силу того, что региональные бюджеты не способны финансировать их содержание и ремонт. Землепользователи в силу их экономического положения по тем же причинам вынуждены отказываться от своего права собственности на мелиоративные объекты, чтобы снять с себя обязанности по эксплуатации и ремонту внутрихозяйственной сети.

В результате разделения ранее единого мелиоративного комплекса была нарушена технологическая и организационная целостность мелиоративных систем. Сильнейшей деградации подверглась его наиболее дорогостоящая часть - внутрихозяйственная сеть. Значительная часть мелиоративных фондов была утеряна. Балансовая стоимость мелиоративных систем сегодня составляет 307 млрд руб. и по формам собственности распределилась следующим образом: федеральная - 29%, собственность субъектов Федерации - 9% и остальная - 62% (муниципальная и собственность сельскохозяйственных товаропроизводителей).

Правовую базу функционирования отрасли составляют Федеральные законы "О мелиорации" и "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". На их основе обеспечивается решение правовых, организационных, финансовых и других вопросов, в совокупности определяющих государственную политику в области развития мелиорации и обеспечения плодородия земель. Основным механизмом реализации этих законов является Федеральная целевая программа "Плодородие", принимаемая каждые пять лет. Об эффективности этой программы в 90-х годах говорить не приходится. Из 243 млрд руб., предусмотренных на мероприятия программы в 1992-2000 годах, было выделено 34 млрд руб. или всего 14%, в результате чего большие площади мелиорированных земель находятся в крайне неудовлетворительном состоянии и не используются в сельскохозяйственном производстве. Площадь земель с хорошим почвенно-мелиоративным состоянием

***The reclaimed earths,  
organizational structures, land  
improvement programs.***

Таблица

	Инвестиции в строительство мелиоративных систем	Эксплуатационные затраты	Плата за воду пользователями
США	государственный бюджет	государственный бюджет	0,04-1,0 долл./м <sup>3</sup> с государственной дотацией 36-97%
Израиль, Индия, Индонезия, Ирак, Иран	государственный бюджет	государственный бюджет	0,002-0,014 долл./м <sup>3</sup> дифференцированно от площади и дополнительного дохода
Япония	государственный бюджет + 20% за счет фермеров	государственный бюджет + 60% за счет фермеров	цена пропорциональна площади орошения
Болгария, Греция, Испания, Италия, Португалия, Франция	государственный + местный бюджеты, частично – фермеры	государственный + местный бюджеты, частично – фермеры	цена пропорциональна площади орошения
КНР	государственный бюджет	государственный бюджет	бесплатно

уменьшилась за годы реформ на орошаемых землях с 4,09 млн га в 1990 году до 2,59 млн га в 2004 году или на 1,5 млн га. Площадь неполиваемых земель с оросительной сетью увеличилась с 1,28 млн га до 2,12 млн га, в том числе по причине неисправности сети - с 0,20 до 1,05 млн га; по причине засоления - с 0,64 до 0,74 млн га; площадь неиспользуемых осушаемых земель - с 0,15 до 0,55 млн га.

После 2000 года несколько улучшилось положение с финансированием. Следующая ФЦП "Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы" была профинансирована на 65%, в том числе из федерального бюджета почти на 90%. Однако кардинально изменить ситуацию не удалось. Вследствие старения мелиоративных систем, большинство из которых были построены в 60-80-е годы, и крайне низких темпов переустройства скорость износа их опережает темпы реконструкции. Наибольшее выбитие орошаемых земель произошло в районах недостаточного увлажнения: в Поволжье (763 тыс. га), на Северном Кавказе (757 тыс. га), в Восточной и Западной Сибири (288 тыс. га). Ежегодно поливается только 55-60% орошаемых земель от их наличия. Свыше двух третей имеющихся дождевальных машин выработали свой ресурс и требуют обновления и замены. Из 80 тыс. единиц ранее имевшей поливной техники различных марок и модификаций на балансе сельскохозяйственных организаций осталось 21,3 тыс. единиц, из которых 15 тыс. или 70% - с истекшим сроком эксплуатации.

В настоящее время действует Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012

года", мероприятия которой включены в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы. Финансирование программы по сохранению плодородия, как и всех предыдущих, осуществляется при долевым участии бюджетов всех уровней и средств внебюджетных источников и составляет 370,9 млрд руб. Из них федеральный бюджет - 63,8 млрд руб., бюджеты субъектов Федерации - 81,7 млрд руб., внебюджетные источники - 225,4 млрд руб. [1]. Однако средства, предусмотренные на реализацию программных мероприятий, не позволят решить проблему восстановления потенциала мелиорированных земель, так как распределяются по многим направлениям программы без существенного увеличения объемов финансирования и не окажут влияния на темпы реконструкции и восстановления мелиоративных систем.

Проводимая в стране административная реформа предусматривает возложение ответственности за финансирование АПК на субъекты Федерации, что также не способствует решению данной проблемы. Кроме того, в Федеральный закон от 1998 года "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" внесены и действуют с 2005 года поправки, которые сокращают полномочия по государственному регулированию мелиорации на федеральном уровне. В соответствии с вновь введенными статьями закона основным источником финансирования государственных мероприятий по обеспечению плодородия земель являются средства субъектов Российской Федерации. Средства федерального бюджета привлекаются только для финансирования отдельных мероприятий в

рамках целевых федеральных программ. Исключены статьи закона, которые определяли основные направления деятельности и государственной поддержки по обеспечению плодородия и создание специального органа исполнительной власти в указанной сфере, подготовку ежегодного доклада правительства Российской Федерации о состоянии плодородия земель. Если передача функций, связанных с обеспечением плодородия сельскохозяйственных земель, на региональный уровень объяснима, то возложение ответственности за развитие мелиорации на регионы лишено логики. Строительство ирригационных систем с древнейших времен и до настоящего времени во всех странах было общегосударственным делом. Созданные в свое время и разрушенные в период реформ оросительные системы на больших площадях юга России, в Поволжье, в зонах недостаточного увлажнения Западной и Восточной Сибири восстановить не под силу субъекту Федерации и, тем более, самим сельскохозяйственным предприятиям. При сохранении существующей политики в области мелиорации деградация мелиоративного комплекса будет продолжаться, что повлечет за собой дальнейшее сокращение площади орошаемых земель, снижение устойчивости земледелия и ухудшение в целом социально-экономических условий в засушливых регионах страны.

Необходимое условие восстановления производства на орошаемых землях - резкое увеличение государственного финансирования и введение новых экономических механизмов поддержки. Следует отметить, что в большинстве развитых стран мира субвенции направляются не только на программы развития гидромелиоративных систем, но и на компенсацию эксплуатационных затрат. В таблице приведены источники формирования инвестиций на создание и поддержание гидромелиоративных систем в зарубежных странах [2].

В нашей стране пока не намечено кардинальных изменений политики государства в отношении восстановления оросительных систем. В Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы средства на мелиорацию выделяются в объемах, предусмотренных Федеральной целевой программой "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года". Государственные инвестиции в рамках программы направляются на строительство, реконструкцию и восстановление только крупных гидротехнических

сооружений, межрегиональных каналов, дамб, насосных станций и т.д., которые включены в перечень строек и объектов для федеральных нужд, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, и на 2008-2012 годы составляют 28,4 млрд руб. Финансирование остальных мероприятий осуществляется на долевой основе за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников в процентном соотношении 13:20:67. Если в отношении отдельных видов мелиоративных работ такой подход к финансированию объясним, то в отношении восстановления и строительства мелиоративных систем трудно реализуем. Сами сельскохозяйственные предприятия при их сегодняшнем экономическом состоянии и отсутствии залоговой базы не могут получить кредиты в банке. На внешних инвесторов из-за длительного срока окупаемости затрат в мелиорации рассчитывать не приходится. В то же время сельскохозяйственное производство на орошаемых землях намного эффективнее, чем на богаре, если государство возьмет на себя компенсацию части затрат на восстановление внутрихозяйственной сети. В Государственной программе развития сельского хозяйства на 2006-2012 годы даже не предусмотрены льготные инвестиционные кредиты на восстановление и реконструкцию внутрихозяйственных систем. Необходим комплекс мер по восстановлению мелиоративных систем и материально-технической базы сельхозпроизводства. Эти меры осуществимы только при активной поддержке федерального бюджета. Восстановление орошаемых земель позволит создать гарантированную кормовую базу, избавить животноводство засушливых зон от главного бича - бескормицы, увеличить производство животноводческой продукции и преодолеть импортную зависимость по мясомолочным товарам.

Восстановление потенциала орошаемых земель следует рассматривать в числе приоритетных антикризисных мероприятий. Во-первых, за счет импортозамещения сократится потребность в валюте на импортные закупки продовольствия. Во-вторых, за счет широкомасштабных работ по восстановлению мелиоративных систем увеличится потребность в производстве строительных материалов, поливной и другой сельскохозяйственной техники, то есть будут обеспечены заказами те заводы, в которых происходит сейчас наибольший спад производства. В-третьих, будут созданы дополнительные рабочие места на тех территориях, где наблюдается наибольший избыток рабочей силы. В некоторых

регионах имеются проекты по организации общественных работ. Такие мероприятия широко использовались в США для выхода из Великой депрессии. Именно в 30-е годы наряду со строительством дорог там началось освоение грандиозного проекта по орошению в штате Теннесси. В нашей стране необходимо разработать целевую федеральную программу восстановления орошаемых земель, реализацию которой осуществить в два этапа.

Первый этап - восстановление и эффективное использование имеющихся орошаемых земель. За счет средств федерального бюджета необходимо провести полную инвентаризацию мелиоративного фонда орошаемых земель на предмет почвенного состояния для выявления мелиоративно-неблагополучных и неиспользуемых, оценить техническое состояние магистральной, межхозяйственной, внутрихозяйственной сети и сооружений на ней. По результатам инвентаризации определить объекты, подлежащие списанию по причине невозможности их использования или консервации из-за значительной капиталоемкости реконструкции [3], а также объекты, требующие минимальных затрат на восстановление либо имеющие особую значимость для сельхозпроизводства. Объекты в финансово устойчивых хозяйствах должны получить приоритет при выделении государственных средств, что позволит консолидировать ограниченные средства и определить первоочередные объемы работ. Финансирование программы предусматривать на долевой основе за счет федерального и регионального бюджетов и средств сельхозтоваропроизводителей в процентном соотношении соответственно 50:35:15.

Второй этап - восстановление всех орошаемых земель до уровня 1990 года. Учитывая, что на первом этапе будут восстановлены межрегиональные и межхозяйственные сети, производственно-техническая база мелиорации, а также учитывая финансовую стабилизацию хозяйств, имеющих мелиорированные земли, соотношение в долевом финансировании из федерального, регионального бюджетов и средств сельских товаропроизводителей может быть изменено в процентном соотношении соответственно 40:40:20.

Для реализации предлагаемой программы восстановления и развития потенциала орошаемых земель необходимо совершенствовать управление мелиоративной отраслью, поскольку в ходе реформ выстроенная десятилетиями структура управления претерпела необоснованные изменения. Появился комплекс разрозненных структурных объединений с различными организационно-право-

выми формами зачастую с противоречивыми интересами. Требуется совершенствования, поскольку практически отсутствует, система управления мелиоративными фондами муниципальных образований и хозяйств на региональном уровне, управление которыми отнесено к компетенции администрации субъекта Федерации. До 1990 года функции управления мелиоративным комплексом были возложены на Министерство водного хозяйства РСФСР. Штатная численность его составляла 350 человек. В результате реформирования Министерство было упразднено, функции его переданы Департаменту мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ, штатная численность которого в 2000 году составляла 40 человек. При этом в непосредственном подчинении Департамента находилось 115 подведомственных организаций, а через территориальные органы - 630 государственных предприятий и учреждений. Текущую отчетность Минсельхозу России периодически представляли не более 60% государственных унитарных предприятий, то есть отсутствовала система контроля использования и сохранности федерального имущества, механизмы мотивации и ответственности. Мелиоративная отрасль была практически неуправляемой.

С 2001 года Минсельхоз России приступил к реорганизации управления государственными унитарными предприятиями. В результате в форме федеральных было сохранено 25% от общего количества государственных унитарных предприятий, 30 государственных унитарных предприятий преобразованы в федеральные государственные учреждения, 50 - в акционерные общества, 20 переданы субъектам Федерации, остальные присоединены в качестве филиалов федеральных государственных учреждений [4]. Таким образом, было значительно сокращено количество организаций, непосредственно выходящих на Департамент, и в то же время сохранена отраслевая специфика. По состоянию на 01.01.2008 года для обеспечения эксплуатации объектов, находящихся в федеральной собственности, создано 78 региональных федеральных государственных учреждений (ФГУ) "Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения". Учредителем их является Минсельхоз России. Федеральное имущество передано учреждениям на правах оперативного управления. На них возложены следующие функции:

- разрабатывать совместно с региональными органами АПК и администрацией субъекта Федерации проекты программ в области мелиорации;

- рассматривать предложения администрации субъекта Федерации об объемах работ по мелиорации и представлять их Минсельхозу России для рассмотрения бюджетной заявки и включения планируемых расходов в смету доходов и расходов учреждения;

- выполнять функции заказчика-застройщика по строительству мелиоративных объектов и проведению программных мероприятий по мелиорации;

- осуществлять контроль и нести ответственность за целевое использование бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на проведение мелиоративных мероприятий;

- обеспечивать проведение конкурсов на выполнение работ, по которым учреждение выступает заказчиком.

Средства, выделяемые на выполнение названных функций, используются на мероприятия, обеспечивающие поддержание системы забора и транспортирования оросительной воды в точки водовыдела, содержание эксплуатационного штата, ремонт насосных станций, производственных зданий и т.д. Если эксплуатационные затраты магистральных каналов и сооружений на них финансируются за счет бюджетных средств, то внутрихозяйственные мелиоративные фонды из-за экономического состояния земледельцев продолжают деградировать, площади орошаемых земель сокращаются, а сама система орошения приобретает мелкоочаговый характер. Нельзя не отметить факт ликвидации и банкротства сельскохозяйственных предприятий, имеющих мелиорированные земли. По данным Поволжского НИИ экономики и организации АПК, из 299

хозяйств Саратовской области, имеющих поливные земли, 150 находятся в состоянии банкротства и не занимаются производственной деятельностью. Как показала практика, восстановление в таких хозяйствах мелиоративных сооружений не всегда обеспечивает их успешное развитие. В большинстве хозяйств деградирована материально-техническая база, утерян кадровый потенциал, разрушена вся система организации и управления производством. Для восстановления орошаемых земель в таких хозяйствах нужен комплексный подход, обеспечивающий модернизацию сельскохозяйственных предприятий. В различных регионах страны накоплен определенный опыт по выводу из кризиса несостоятельных хозяйств. Одним из направлений является создание интегрированных структур холдингового типа с участием государства, способных привлечь крупные инвестиции и осуществить модернизацию хозяйств с отсталой материально-технической базой.

В литературе описан положительный опыт функционирования межрайонных государственно-частных агрохолдингов, в которые были включены наиболее слабые хозяйства. Так, в Белгородской области организуются агрохолдинги с выкупом государством земель несостоятельных хозяйств. В Волгоградской области успешно действуют агрохолдинги в зерновом производстве. В Пензенской области интегратором выступают создаваемые с помощью государства машинно-технологические станции, которые стали муниципальными унитарными предприятиями. На базе их создаются районные агропромышленные объединения.

Передача имущества платежеспособных хозяйств осуществлена путем внесения в уставной (паевой) фонд районного агропромышленного объединения. Земля передана на основе договоров аренды. Для холдингов различного типа разработаны различные системы управления и организации экономических взаимоотношений.

Интегрированные структуры в зонах орошения могли бы стать перспективной формой восстановления сельскохозяйственного потенциала на мелиорированных землях. В качестве интегратора может выступать как действующее в регионе Федеральное государственное учреждение мелиорации Минсельхоза России, так и создаваемые администрацией регионов на районном и межрайонном уровне специальные управляющие компании.

Для сельскохозяйственных предприятий вхождение в интегрированные структуры является экономической необходимостью, связанной прежде всего с привлечением инвестиций, снижением затрат на производство и сбыт сельхозпродукции. Интегратор сможет объединить производственные потенциалы сельскохозяйственных, водохозяйственных, агросервисных и других организаций в границах единой мелиоративной системы.

Создание крупных агропромышленных холдингов на мелиорированных землях при государственной поддержке расходов на мелиорацию будет способствовать более быстрому решению проблемы увеличения производства продукции животноводства и овощеводства и сокращению импортной зависимости по этой продукции.

#### Литература

1. Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года». URL: <http://www.mcx.ru>.

2. Разработать принципы создания системы реализации государственной политики развития мелиоративного комплекса России : заключительный отчет ФГНУ «РосНИИПМ». Новочеркасск, 2005. С. 12.

3. Програма повышения эффективности использования орошаемых земель Южного федерального округа : проект ФГНУ «РосНИИПМ». Новочеркасск, 2004. С. 23-25.

4. Кавешников Н. Т. Управление предприятиями водного хозяйства, мелиорации и охраны окружающей среды. М. : Московский государственный университет природообустройства, 2002. С. 103.