

Срочно были приняты меры по спасению банков и других финансовых учреждений. Главам государственных и частных нефтяных компаний было дано жесткое указание организовать завоз топлива в северные регионы. Маслюков пообещал расплатиться лишь тогда, когда у государства появятся деньги. Эта мера спасла от вымерзания территории Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. Внутренние цены тогда резко ползли вверх. Только в августе-сентябре 1998 года они выросли в три-четыре раза. Маслюков своим волевым решением затормозил тарифы на продукцию и услуги естественных

монополий на предефолтном уровне. Он вызвал руководителей монополий - Вяхирева, Чубайса, Савельева, Аксененко - и запретил им повышать цены и тарифы. Переговоры с Западом были трудными. Американцы пытались заставить Россию пойти на уступки в таких не связанных с экономикой вопросах, как Югославия, Ирак, Иран и экспортный контроль. В апреле 1999 года, наконец, необходимые соглашения с МВФ и Мировым банком были достигнуты и подписаны. Окружение Маслюкова не скрывало радости. Но Маслюков охладил их пыл, сказав, что "Борьба не про-

стит нам, что все так хорошо получилось". Вскоре действительно правительство было отправлено в отставку. Их место заняли такие же либералы, которые довели страну до дефолта. Но им повезло. Цены на энергоносители стали расти как на дрожжах. Сегодня страшно подумать, что было бы со страной, если бы правительство в тот тяжелейший для страны период не возглавили Е. Примаков - Ю. Маслюков.

**Философ Сенека говорил: "Кто не знает, в какую гавань плыть, для того нет попутного ветра". Знают ли наше правительство, как выйти из кризиса?**

#### Литература

1. Российская газета. 2009. 13 янв.
2. «Проект Россия». М. : ОЛМА Медиа Групп, 2007. С. 69.
3. Российская газета. 2008. 8 дек.

## 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 распределена 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 дождевальными машинами 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 программ 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 землепользователей 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 входение 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. Программа 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.

## САМООБЕСПЕЧЕННОСТЬ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МОЛОЧНЫМИ И МЯСНЫМИ ПРОДУКТАМИ

**И.И. КОСТУСЕНКО,**

кандидат экономических наук, СЗ НИЭСХ,

г. Санкт-Петербург

**Ключевые слова:** самообеспеченность, регион, продовольственные ресурсы, молочная продукция, мясная продукция, федеральный округ.

Показатели уровней обеспеченности и самообеспеченности регионов продовольственными ресурсами зани-

мают центральное место в исследовании проблемы их пространственного распределения.



**Self-sufficiency, region, food resources, dairy produce, meat products, federal district.**