

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ МЕЛИОРАЦИЕЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

© 2011 В.В. Копылов

заместитель руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации

E-mail: OET2004@yandex.ru

Рассматривается проблема нарушения целостности системы управления мелиорацией сельскохозяйственных земель в России. Автором предложены рекомендации по развитию нормативно-правового обеспечения управления мелиоративными системами, согласованию полномочий федерального и регионального уровней власти.

Ключевые слова: мелиорация, агропромышленный комплекс, система управления, нормативно-правовое обеспечение, административная реформа.

Формирование системы управления мелиорацией в регионах нашей страны сталкивается с рядом серьезных проблем. Фактическое отсутствие единой системы контроля, недостаточно эффективный инструментарий федерального центра по регулированию деятельности региональных властей, низкий уровень проработанности соответствующих нормативно-правовых документов - все это зачастую приводит к небрежной эксплуатации мелиоративных объектов и мелиорируемых земель, что, в свою очередь, значительно снижает эффективность функционирования отечественного агропромышленного комплекса (АПК).

Разрушение единой системы контроля над мелиоративными системами началось в ходе реорганизации колхозов и совхозов. Земли разделялись на земельные доли и имущественные паи работников. Земельные доли на мелиорированных землях были переданы физическим и юридическим лицам без указания балансовой стоимости находящихся на них мелиоративных фондов. Де-юре их собственником оставалось государство. Фактически они оказались бесхозны.

В настоящее время только крупные гидротехнические сооружения и системы остались в ведении федеральной власти. Внутрихозяйственные сети перешли в пользование субъектов Российской Федерации и отдельных хозяйств, которые оказались не готовыми к их эффективной эксплуатации. Распространены случаи дальнейшего деления мелиорированных земель на паи. Встречаются бесхозные и заброшенные гидротехнические сооружения. Фактически внутрихозяйственная сеть пришла в упадок, а у сельскохо-

зяйственных товаропроизводителей не хватает средств на ее восстановление.

Административная реформа, проводимая в стране, предусматривает возложение ответственности за развитие АПК на субъекты Федерации, что усугубляет рассматриваемую проблему. Кроме того, в федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" внесены и действуют с 2005 г. поправки, сокращающие полномочия по государственному регулированию мелиорации на федеральном уровне.

Административный аппарат отрасли не располагает достаточными ресурсами для ее эффективного регулирования. Структура управления, выстроенная десятилетиями, претерпела ряд разрушительных изменений в ходе реформ. После упразднения Министерства водного хозяйства РСФСР его функции были переданы Департаменту мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ, штатная численность которого в 2000 г. составляла 40 чел. (против 350 чел. в штате Министерства водного хозяйства). При этом в ведении департамента находилось 745 территориальных организаций. Текущую отчетность Минсельхозу России периодически представляли не более 60 % таких предприятий¹.

В ряде региональных органов управления сельским хозяйством и в особенности в районных агроформированиях отсутствуют службы по мелиорации. Они могли бы заниматься внутрихозяйственными системами, использованием мелиорированных земель, сохранностью мелиоративных фондов. Существующая федеральная

мелиоративная служба не всегда может регулировать эти вопросы.

Можно констатировать, что в мелиоративной отрасли фактически отсутствует эффективная система контроля над использованием и сохранностью федерального имущества, не сформированы механизмы обеспечения мотивации и ответственности региональных хозяйствующих субъектов. Необходимо срочное принятие мер по их созданию и развитию.

Одним из основных достижений последних лет можно назвать признание мелиорации стратегическим направлением в развитии АПК и ее осуществление в рамках специальной федеральной целевой программы "Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года". Однако, несмотря на то, что проект концепции программы подготовлен и даже в целом одобрен, он все еще не принят в связи с многочисленными переработками.

Следующий позитивный сдвиг - разработка законопроекта "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования отношений в области мелиорации земель", усиливающих регулирующие возможности федерального центра. В частности, предлагается сформировать централизованную систему учета ключевых данных о мелиорированных землях, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти (дополнение к ст. 21). Также разработчиками законопроекта предложено следующее нововведение: порядок контроля над эксплуатацией и состоянием мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и защитных лесных насаждений также должен быть функцией федерального органа исполнительной власти (дополнение к ст. 30). К сожалению, равно как и упомянутая концепция федеральной целевой программы, законопроект все еще не принят.

Третьей из наиболее существенных принятых мер является проведение инвентаризации мелиорированных земель и мелиоративных систем всех форм собственности. Ее заключительным этапом должно стать создание государствен-

ного информационного ресурса о мелиорированных землях и мелиоративных системах - "Реестр мелиоративных систем и мелиорированных земель".

Подведем итог. Несмотря на безусловно конструктивный характер обозначенных действий федерального центра, проблема формирования эффективной системы управления мелиоративной отраслью еще далека от решения. Необходимо осуществить системное совершенствование нормативно-правовой основы регулирования отрасли мелиорации.

Первоочередными вопросами в данном случае являются: безопасность эксплуатации мелиоративных систем, уточнение статуса мелиорированных земель с точки зрения их отнесения к определенной форме собственности, а также оптимизация механизмов государственной поддержки по развитию мелиорации земель.

В данной связи требуется ускорить разработку новых и актуализацию существующих нормативных документов, регулирующих вопросы мелиорации земель. Главным образом это касается упомянутых концепции федеральной целевой программы и законопроекта. Форсирование их доработки, утверждения и реализации имеет принципиальное значение для выстраивания работающих отношений федерального центра и регионов по развитию мелиоративной отрасли. Важно также разработать региональные программы развития мелиорации в субъектах РФ с целью системного учета особенностей каждого из них.

Для обеспечения эффективного и динамичного развития мелиоративной отрасли необходима слаженная и плодотворная работа федеральных органов власти, сельско-, водо-, лесо- и рыбохозяйственных организаций, региональных администраций, а также непосредственных исполнителей-землепользователей. Совершенствование нормативно-правовой основы такого взаимодействия - первый и главный шаг на этом пути. Его необходимо сделать в самые короткие сроки.

¹ Полянская М.Д. Механизмы восстановления потенциала мелиорированных земель // Экономист. 2009. № 3.