



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ECONOMY AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

УДК 339.21.4

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-6-14>

Развитие отечественной агромелиоративной сферы сквозь призму институционально-организационных трансформаций

Чешев А. С.¹, Александровская Л. А.²

¹Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

²Новочеркасский инженерно-мелиоративный институт им. А. К. Кортунова, ДГАУ, (г. Новочеркасск, Российская Федерация)

На основе исследования процессов организации управления мелиоративной деятельностью, имевших место в отечественной практике на протяжении XX– начала XXI веков, показаны основные направления трансформации мелиоративной сферы, имевшие как позитивное, так и негативное наполнение в контексте обеспечения ее устойчивого развития. Особое внимание уделено анализу последствий рыночной трансформации данной сферы, имевшей место в 1990-е годы. В данном контексте определены основные задачи обеспечения устойчивого развития отечественной мелиорации, решение которых позволит успешно адаптировать ее к изменяющимся условиям внешней среды.

Ключевые слова: агромелиоративная сфера, институционально-организационная трансформация, рыночные преобразования, адаптивные механизмы, государственная поддержка, цифровизация.

Для цитирования: Чешев, А. С. Развитие отечественной агромелиоративной сферы сквозь призму институционально-организационных трансформаций / А. С. Чешев, Л. А. Александровская // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 3. — С. 6–14. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-6-14>

The development of domestic agro-reclamation sphere through the prism of institutional and organizational transformations

Cheshev A. S.¹, Alexandrovskaya L. A.²

¹Don State Technical University (Rostov-on-Don, Russian Federation)

²Novocherkassk engineering and meliorative Institute named after A. K. Kortunova, DGAU (Novocherkassk, Russian Federation)

Based on the study of the processes of organizing the management of land reclamation activities that took place in domestic practice during the XX– beginning of the XXI centuries, the main directions of the transformation of the land reclamation sphere, which had both positive and negative content in the context of ensuring its sustainable development, are shown. Special attention is paid to the analysis of the consequences of the market transformation of this sphere, which took place in the 1990s. In this context, the main tasks of ensuring the sustainable development of domestic land reclamation

are identified, the solution of which will allow it to successfully adapt to changing environmental conditions.

Keywords: agromeliorative sphere, institutional and organizational transformation, market transformations, adaptive mechanisms, state support, digitalization.

For citation: A. S. Cheshev, L. A. Alexandrovskaya. The development of domestic agro-reclamation sphere through the prism of institutional and organizational transformations. *Economy and ecology of territorial formations*, 2021, vol. 5, no 3, pp. 6–14. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2021-5-3-6-14>

Введение. Трансформационные изменения экономико-правового и структурного характера в сфере организации мелиоративной деятельности неизменно сопутствовали развитию процессов широкомасштабной мелиорации сельскохозяйственных земель на территории России, институциональное оформление которой произошло в конце XIX века. В 1894 году в министерстве земледелия и государственных имуществ был сформирован отдел земельных улучшений. Уже через два года данное ведомство разработало Временные правила о ссудах на сельскохозяйственные улучшения, направленные на стимулирование мелиоративной деятельности, а в 1902 году — Правила об устройстве канав и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей, которые можно назвать первым отечественным нормативным актом, регулирующим отношения в мелиоративной сфере.

В развитие содержащихся в нем положений в 1913 году были приняты документы, законодательно закрепившие формирование таких институтов, как мелиоративные товарищества и уездные органы, отвечавшие за деятельность по улучшению земель, а проблемы мелиоративного обустройства сельскохозяйственных земель вошли в перечень ключевых направлений государственной деятельности (забот) Российской империи [1].

В период с 1890 по 1915 год создается система опытно-мелиоративных станций, происходит создание мелиоративных отделений и факультетов в ряде российских учебных заведений, проводятся «мелиорационные» съезды (1909 г. — Одесса, 1912 г. — Киев, 1913 г. — Москва, 1914 г. — Новочеркасск), все это способствовало распространению мелиоративных знаний и практического опыта их воплощения [2].

Весь дореволюционный период характеризовался развитием и совершенствованием мелиоративной отрасли, что, в частности, проявилось в увеличении площади мелиорированных земель в границах современной Российской Федерации до 1,7 млн гектаров. При этом осушалось 906 тыс. га, а орошалось 214 тыс. га. Кроме того, наряду с водными мелиорациями практиковались растительные, технические, химические и биологические мелиорации земель.

В условиях становления советской власти начиная с 1919 года ответственность за организацию мелиорации сельскохозяйственных земель была возложена на Главное управление водного хозяйства (Главводхоз).

После сильнейшей засухи 1921 года в 17 губерниях европейской части страны были организованы товарищества, целью которых было совместное осуществление мелиоративных работ на площади свыше 40 тысяч десятин. В это же время один из основоположников отечественной мелиорации А. Н. Костяков разработал стратегию формирования общегосударственного мелиоративного фонда. При этом общая площадь орошаемых земель, по его оценкам,

составляла 5 213 тыс. десятин. Выполненные Костяковым расчеты позволяли оценить рентабельность осушительных мелиораций на уровне 10,5%, а оросительных — на уровне 27% [3].

В начале 1950-х годов был осуществлен переход от мелиорации отдельных локальных территорий к преобразованию крупных массивов земель в пределах целых регионов. В частности, был предпринят комплекс мероприятий по зарегулированию водного стока Волги и Днепра, создан ряд крупных водохранилищ, проложены Туркменский, Северо-Крымский, Волго-Донской и другие каналы.

В 1954 году создано министерство мелиорации и водного хозяйства, функционировавшее до 1962 года. В дальнейшем вплоть до начала рыночных преобразований органы управления мелиоративной сферой входили в качестве подразделений в состав ряда министерств и ведомств.

В постсоветский период в структуре Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ был создан главк по мелиоративному строительству и эксплуатации мелиоративных систем, который в 1996 году преобразован в департамент мелиорации и водного хозяйства. В настоящее время функции по организации управления развития мелиоративной сферы возложены на департамент мелиорации, земельной политики и госсобственности Минсельхоза.

В 1966 году была принята программа широкомасштабной мелиорации сельскохозяйственных земель, обретшая свое нормативное воплощение в рамках постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур».

Комплекс мелиоративных работ осуществлялся в соответствии с Генеральной схемой развития мелиорации. При этом на осуществление мелиоративных работ выделялось весьма существенное финансирование. Так, в 1966 году капитальные вложения данного профиля составили 1,7 млрд рублей, а в 1985 году — 8,3 млрд рублей. Площади орошаемых земель в течение 1967–1985 годов увеличились на 9,9 млн га, а площади осушенных земель — на 7,1 млн. Мелиорированные земли имели 80% колхозов и совхозов [4].

По состоянию на 1990 год площадь мелиорированных сельхозземель составила 11,5 млн га, из которых 6,1 млн га приходилось на орошаемые угодья, а 5,4 млн га — на осушаемые. При этом на землях площадью 1,2 млн га применялся поверхностный полив, а на землях площадью 4,9 млн га — дождевание. В рамках отрасли было организовано производство необходимой поливной техники. Так, в 1990 году в системе мелиорации были задействованы более 79 тыс. дождевальных машин.

В 1990-е годы вовлечение в мелиоративный оборот новых земель вследствие целого комплекса объективных и субъективных причин было минимизировано. В итоге к 2007 году площадь мелиорированных земель снизилась до 9,2 млн га. За указанный временной промежуток было переведено в категорию немелиорированных угодий 2,2 млн гектаров. Весьма существенные площади мелиорированных земель были переданы в частную собственность, что зачастую предполагало изменение их целевого назначения.

Кроме того, на федеральном балансе остались крупные гидротехнические системы и сооружения, а внутрихозяйственные сети были переданы субъектам Федерации либо отдельным хозяйствам, что существенно снизило потенциал их эффективного использования и привело к снижению площадей мелиорируемых угодий [5].

Основная часть. Результаты анализа эксплуатации мелиорированных земельных угодий в период осуществления реформ в аграрной сфере в 1990-х годах на региональном уровне также свидетельствуют о значительном сокращении площади мелиорированных земель.

Например, в Ростовской области площадь орошаемых земель уменьшилась на 20 тыс. га, а осушаемых — на 14,3 тыс. га. При этом максимальное снижение площади мелиорированных угодий отмечалось в районах с недостаточным увлажнением почвы.

Естественно, что все это негативно отразилось на производстве сельскохозяйственной продукции, что подтверждается статистическими данными. Валовой сбор зерновых культур к середине 2000-х годов по отношению к 1990 годам снизился на 15–20 млн тонн. В качестве ключевых причин сложившейся ситуации как органами управления, так и большинством экономистов называются следующие:

- значительный моральный и физический износ оросительных систем из-за отсутствия их должной эксплуатации;
- существенное уменьшение финансового обеспечения эксплуатационных мероприятий и ремонта технического оборудования;
- значительное удорожание материально-технических, энергетических и других видов ресурсов.

Однако более глубокий анализ ситуации, сложившейся в агромелиоративной сфере, позволяет наряду с указанными явлениями назвать еще ряд причин, негативно влияющих на развитие мелиоративных процессов. К ним относятся:

- 1) экстенсивный характер формирования мелиоративного комплекса на основе его финансирования практически полностью за счет государственных средств, которые большей частью выделялись на строительство оросительных сооружений;
- 2) ошибки в планировании и реализации мероприятий по совершенствованию организации мелиоративного комплекса;
- 3) раздел мелиорированных угодий на долевые участки и внедрение института коллективно-долевой собственности, приведшие к трансформации системы единого землепользования на мелиорированных землях;
- 4) значительное снижение объема государственных инвестиций, направляемых на развитие объектов мелиоративного комплекса;
- 5) отсутствие синхронности и согласованности в действиях органов управления в вопросах финансового обеспечения мероприятий по мелиорации, с одной стороны, и обеспечения эффективной эксплуатации мелиорированных земель, с другой стороны;
- 6) недостаточная направленность нормативно-правового регулирования на создание институциональных условий для повышения эффективности деятельности на мелиорированных землях, улучшения параметров плодородия почв и обеспечения эколого-экономической устойчивости мелиоративных систем в целом;
- 7) отсутствие комплексного подхода к оценке стоимости земельных участков и водохозяйственных объектов и взиманию платежей за пользование земельными и водными ресурсами;
- 8) низкая степень научного обоснования регламентов и нормативов водопользования и водопотребления в контексте обеспечения рационального использования ресурсов;
- 9) отсутствие стратегического подхода к решению организационно-экономических и природоохранных проблем, связанных с реформированием и обеспечением последующего развития мелиоративного комплекса.

Вышеперечисленные обстоятельства в совокупности привели к разрушению организационной структуры наиважнейшего с точки зрения обеспечения эффективности отечествен-

ного агропроизводства мелиоративного комплекса, к снижению ответственности сельскохозяйственных организаций за надлежащее использование финансовых ресурсов, предназначенных для реализации мероприятий в области земельных улучшений, уменьшению масштабов и эффективности государственного регулирования в мелиоративной и водохозяйственной сферах. Кроме того, в ряду негативных последствий коренной трансформации экономических отношений в аграрном секторе можно отметить прекращение деятельности значительной доли специализированных структур различного профиля, формировавших инфраструктуру мелиоративного комплекса, и сокращение масштабов научно-исследовательского обеспечения развития сферы мелиорации. Как следствие, можно констатировать потерю мелиоративной отрасли хорошо отрегулированной за многие десятилетия системной управляемости.

При этом необходимо отметить, что одним из факторов, усугубивших многолетние кризисные тенденции в развитии мелиоративной отрасли на протяжении 1990–2000 годов, стала утрата самостоятельной роли водохозяйственных органов при решении проблем мелиоративной отрасли. В этой связи, по мнению авторов, наблюдающиеся в настоящее время расширение площадей мелиорируемых земель, а также возведение новых оросительных систем, свидетельствующие о повышении значимости агро-мелиоративной деятельности, актуализируют необходимость осуществления трансформационных изменений в рамках управления мелиоративной деятельностью, ориентированных на повышение ее эффективности. Необходимо подчеркнуть, что осуществление подобных преобразований должно соответствовать ключевым положениям федерального закона «О мелиорации земель» и других нормативно-законодательных актов РФ, регулирующих данную сферу деятельности.

При этом, по мнению специалистов, основу для формирования соответствующей требованиям современного этапа развития агро-мелиоративной деятельности системы ее управления должна обеспечить реализация следующих мероприятий:

- инвентаризация и оценка технического состояния мелиоративных систем и экологического состояния мелиорированных земель с обоснованием этапов реконструкции существующих и строительства новых систем на орошаемых и осушаемых землях;
- оценка и анализ водопользования по Российской Федерации и регионам России с учетом тенденций развития мелиоративного комплекса;
- формирование единого кадастра мелиоративных объектов и мелиорированных земель; восстановление системы статистической отчетности по мелиоративным системам и мелиорированным землям;
- организация системы мониторинга мелиорированных земель и мелиоративных систем, технического аудита и регулярного контроля их технико-эксплуатационного состояния с разработкой методов экологической и экономической оценки эффективности строительства, реконструкции, технического перевооружения и эксплуатации мелиоративных систем [6].

При этом следует отметить, что основным механизмом государственной поддержки сельскохозяйственных производителей, эксплуатирующих мелиорированные земли, являются федеральные и ведомственные программы развития мелиорации.

С 2014 года в стране действовала федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы». С 2019 года поддержка развития мелиорации осуществляется в рамках ведомственной программы «Развитие мелиоративного комплекса России», рассчитанной на период до 2025 года и во многом позволяющей обеспечить строительство, реконструкцию и техническое перевооружение мелиоративных систем.

Важнейшими свойствами, определяющими степень успешности развития отрасли мелиорации в современных условиях, являются возможность обеспечения ее адаптации к трансформации внешней среды, а также обеспечение целевой ориентации на решение комплекса ключевых задач, связанных с повышением эффективности мелиоративной деятельности. В качестве наиболее существенных в ряду подобных задач необходимо отметить следующие:

- создание комплекса экономико-организационных условий, необходимых для выстраивания взаимовыгодных отношений поставщиков и потребителей водных ресурсов, используемых для целей орошения;
- формирование комплексной государственной политики и разработка практических инструментов ее реализации, ориентированных на обеспечение удовлетворения на взаимовыгодной основе интересов государства, сельхозтоваропроизводителей и поставщиков ресурсов в рамках обеспечения эффективного функционирования агро-мелиоративных систем;
- обеспечение привлекательных условий для привлечения негосударственных источников инвестиционных вложений в развитие объектов мелиоративной и водохозяйственной деятельности;
- разработка экономических механизмов, позволяющих обеспечить реализацию основных постулатов концепции устойчивого развития в рамках систем агро-мелиоративного природопользования;
- формирование эколого-экономического обоснования направлений стратегического развития мелиоративной сферы;
- обеспечение технологической взаимообусловленности поддержания необходимых экологических и экономических параметров функционирования агро-мелиоративных систем;
- разработка принципов и механизмов взаимоотношений между водохозяйственными организациями и потребителями их услуг, основанных на учете экономических интересов сторон и степени их воздействия на окружающую среду.

Характерным при этом является то, что для всех вышеперечисленных задач имеются свои специфические особенности, а с другой стороны, решение любой из них ориентировано на обеспечение такой модели отечественной отрасли мелиорации, которая сделает возможным наиболее эффективное ее развитие в рамках обеспечения социо-эколого-экономического взаимодействия, основанного на реализации концепции устойчивого развития территорий.

Обеспечить продвижение в указанном направлении позволит использование возможностей, предоставляемых цифровизацией мелиоративной сферы и, в частности, созданием отраслевых цифровых платформ как инструментальной среды, обладающей набором сервисов и функций, которые позволяют обеспечить непосредственное взаимодействие заинтересованных сторон на основе осуществления ими определенных операций. В частности, весьма полезным при их создании может оказаться опыт, накопленный в процессе осуществляемого в настоящее время процесса формирования Национальной платформы «Цифровое сельское хозяйство» как единой системы, интегрированной с цифровыми субплатформами в контексте управления различными аспектами обеспечения эффективности сельскохозяйственного производства на различных территориальных уровнях [7].

Заключение. В этой связи можно утверждать, что основными задачами обеспечения устойчивого развития отечественной мелиорации исходя из особенностей трансформации отрасли в течение трех последних десятилетий являются:

- проведение структурных преобразований в рамках мелиоративной сферы в соответствии с требованиями природоохранной деятельности и рационального использования земельных и водных ресурсов;
- реорганизация отрасли в соответствии с приоритетами инвестиционной и инновационной деятельности в области мелиорации земель и формирования агро мелиоративных объектов;
- формирование комплексной системы отношений (экономических, правовых, хозяйственных, экологических, финансовых, коммерческих, технологических, инвестиционных, инновационных и др.) между предприятиями, производящими сельскохозяйственную продукцию на мелиорированных землях, и водохозяйственными организациями-поставщиками водных ресурсов, основанных на сочетании экономических, экологических и социальных интересов;
- обеспечение соответствия организационно-хозяйственной структуры отрасли мелиорации текущим экономическим условиям в контексте достижения экономической и экологической эффективности использования земельных и водных ресурсов;
- разработка критериев, моделей, алгоритмов, методов и способов оценки организационного развития отрасли для принятия соответствующих сложившимся условиям хозяйственных и эколого-экономических решений в этой сфере деятельности.

Библиографический список

1. Илюшина, Т. В. Научные исследования в области искусственного орошения засушливых территорий Средней Азии (конец XIX в. – начало XX в.) / Т. В. Илюшина // Вестник Академии наук Чеченской Республики. — 2019. — № 2 (45). — С. 36.
2. Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в России / А. В. Колганов, Н. В. Сухой, В. Н. Шкура, В. Н. Щедрин. — Новочеркасск : РосНИИПМ, 2016. — С. 13.
3. Лопухов, Е. А. Развитие мелиорации в России / Е. А. Лопухов // Сеть водохозяйственных организаций стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии : [сайт]. — URL: <http://www.eecca-water.net/content/view/3259/lang.ru>. (дата обращения: 19.08.2021).
4. Оросительные системы России: от поколения к поколению / В. Н. Щедрин, А. В. Колганов, С. М. Васильев, А. А. Чураев. — Новочеркасск : РосНИИПМ, 2013. — С. 10.
5. Казьмин, М. А. Аграрная реформа и состояние мелиорированных земель в России / М. А. Казьмин // Аграрная география в современном мире : к 90-летию Виктора Николаевича Тюрина. — Краснодар : Кубанский государственный университет, 2014. — С. 44.
6. Мелиоративный комплекс Российской Федерации : информ. издание. — Москва : Росинформротех, 2020. — С. 203–204.
7. Чешев, А. С. Экологизация развития ландшафтной агролесомелиорации: исторические основы и инновационные подходы / А. С. Чешев, В. Л. Меленкин // Экономика и экология территориальных образований. — 2021. — Т. 5, № 1. — С. 33–41.

Поступила в редакцию 02.07.2021

Запланирована в номер 20.08.2021

Об авторах:

Чешев Анатолий Степанович, ведущий научный сотрудник центра научных компетенций Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), доктор экономических наук, профессор,

Александровская Людмила Анатольевна, доцент кафедры землепользования и землеустройства Новочеркасского инженерно-мелиоративного института им. А. К. Кортунова, ДГАУ (РФ, 346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111), кандидат экономических наук, докторант, alika2007@rambler.ru

References

1. Ilushina TV. Nauchnye issledovaniya v oblasti iskusstvennogo oroseniya zasushlivykh territorij Srednej Azii (konec XIX v. – nachalo XX v.) [Scientific research in the field of artificial irrigation of arid territories of Central Asia (late XIX century-early XX century).] Bulletin of the Academy of Sciences of the Chechen Republic, 2019;2;45:36. (In Russ.)
2. Kolganov AV., Sukhoi NV., Shkura VN. Razvitie melioracii zemel' sel'skohozyajstvennogo naznacheniya v Rossii [Development of agricultural land reclamation in Russia.] Novocherkassk: RusRSRIPM, 2016:13. (In Russ.)
3. Lopukhov EA. Razvitie melioracii v Rossii [Development of land reclamation in Russia.] Network of Water Management Organizations in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. (In Russ.)
4. Schedrin VN., Kolganov AV., Vasiliev SM. Orositel'nye sistemy Rossii: ot pokoleniya k pokoleniyu [Irrigation systems of Russia: from generation to generation.] Novocherkassk: RusRSRIPM, 2013:10. (In Russ.)
5. Kaz'min MA. Agrarnaya reforma i sostoyanie meliorirovannykh zemel' v Rossii [Agrarian reform and the state of reclaimed land in Russia.] Agrarian geography in the modern world: to the 90th anniversary of Viktor Nikolaevich Tyurin. Krasnodar, Kuban State University, 2014:44. (In Russ.)
6. Meliorativnyj kompleks Rossijskoj Federacii: inform. Izdanie [Meliorative complex of the Russian Federation: inform. Publication.] Moscow, Rusinformagr.,2020: 203–204. (In Russ.)
7. Cheshev AS., Melenkin VL. Ekologizaciya razvitiya landshaftnoj agrolesomelioracii: istoricheskie osnovy i innovacionnye podhody [Greening the development of landscape agroforestry: historical foundations and innovative approaches.] Economy and ecology of territorial formations, 2021;5;1: 33–41. (In Russ.)

Received 02.07.2021

Scheduled in the issue 20.08.2021

Authors:

Cheshev A.S. Leading researcher of the Center for Scientific Competencies, Don State Technical University (1, Gagarina sq., Rostov-on-Don, RF, 344003), Doctor of Economics, Professor

Aleksandrovskaia L. A., Associate professor, the department of “Land Use and land management”, Novochoerkassk engineering and meliorative Institute named after A. K. Kortunova (111, str. Puskinskaya, Novochoerkassk, 346428, RF), candidate of economic Sciences, associate professor, alika2007@rambler.ru