

УДК 631.6

НАЦИОНАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ В ВОССТАНОВЛЕНИИ МЕЛИОРАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

© 2021 А.А. Сидоров¹, Г.Э. Кудинова², А.Г. Розенберг²

¹ Самарский государственный экономический университет, г. Самара, Россия

² Институт экологии Волжского бассейна РАН – филиал СамНЦ РАН, г. Тольятти, Россия

Статья поступила в редакцию 02.06.2021

В статье приводятся сведения о состоянии и тенденциях в мелиорации земель на федеральном и региональном (Самарская область) уровне, обеспеченности орошаемыми землями. Среди развивающихся стран с наиболее крупными посевными площадями в России и в ее регионах за годы реформ отмечено существенное сокращение и отставания в увеличении площадей орошаемых земель, значительная часть из которых остается в неудовлетворительном состоянии. Рассмотрена предназначенная для восстановления мелиоративного фонда с 2014 г. государственная региональная программа стимулирования этой сферы. Принятая в 2018 г. и на период до 2025 г. подпрограмма по развитию мелиорации в рамках государственной региональной программы поддержки сельского хозяйства. Начиная с 2019 г. в субъекте РФ действует региональная составляющая федерального проекта «Экспорт продукции АПК», в котором предусмотрена реализация мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения. Показана эффективность реализации государственной программы и подпрограммы, которые способствовали возрастанию площадей мелиорированных земель, вовлечению в оборот выбывших сельскохозяйственных угодий. Применяемые меры государственной поддержки носят нестабильный характер. В системе регионального развития мелиорации основными финансовыми источниками выступают внебюджетные средства. Бюджетные ассигнования складываются из региональных средств, размеры которых снижаются, и возрастающей роли федерального бюджета в рамках мероприятий региональной составляющей федерального проекта «Экспорт продукции АПК».

Ключевые слова: мелиорация, орошаемые земли, государственные программы, эффективность поддержки.

DOI: 10.37313/1990-5378-2021-23-5-104-112

Данное исследование проводится в рамках государственного задания по темам:

AAAA-A17-117112040040-3 и AAAA-A17-117112040039-7

ВВЕДЕНИЕ

Мелиорация земель является эффективным средством преодоления негативных процессов, распространенных на значительных территориях в мировом хозяйстве. Это актуально и для России, с ее существенным разнообразием природно-климатических условий, большими площадями избытка и недостатка почвенной влаги, повторяющимися засушливыми годами, приносящими значительные материальные потери.

В мире активно изучаются закономерности, механизмы увеличения использования мелиорированных земель, в виду того что они претерпевают значительные изменения, учитыва-

ются важные детерминанты при определении наиболее подходящих мелиоративных зон [1, 2], оцениваются адаптивные свойства земель [3]. Предлагается фундаментальный сдвиг в сторону предоставления услуг в качестве основного фокуса институциональной реформы крупномасштабного орошения, признания и поддержки развития ирригации на системном уровне [4], проводится многокритериальная оценка внедрения ирригационных систем [5].

Государственная поддержка развития мелиорации в виду ее высокой результативности широко распространена за рубежом [6]. В США доля мелиорированных земель достигает почти 40%, в Индии около 36%, а в Китае более 44%. В нашей стране на сельскохозяйственных угодьях даже в лучшие времена развития мелиорации доля подобных земель не превосходила 10%.

Следует признать, что мелиорация должна входить в перечень первоочередных инфраструктурных проектов, наряду со строительством дорог, мостовых переходов и др. К мелиорации необходимо обращаться не только как к эффективной отрасли сельского хозяйства, как к сфере рационального землеустройства, но и с позиций благоприятной и жизненно-важной среды обитания.

Сидоров Александр Аркадьевич, доктор биологических наук, доцент, профессор кафедры экономики предприятий агропромышленного комплекса и экологии. E-mail: sidorov120559@yandex.ru

Кудинова Галина Эдуардовна, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник лаборатории моделирования и управления экосистемами. E-mail: GKudinova@yandex.ru

Розенберг Анастасия Геннадьевна, кандидат биологических наук, научный сотрудник лаборатории моделирования и управления экосистемами.

МЕТОДЫ

Сформулированные в вводной части краткие теоретические основания раскрывают пространственность, тенденции развития и важность мелиорации земель.

Цель исследования: оценить состояние и тенденции развития мелиорации земель на национальном (Российская Федерация) и региональном (Самарская область) уровнях.

Для выполнения поставленной цели были выполнены следующие задачи: провести сравнительную оценку мелиорации земель в России и в мире; уточнить состояние орошаемых земель и последние тенденции его развития в нашей стране; установить региональные особенности мелиорации в Самарской области; обосновать эффективность государственной поддержки мелиорации в субъекте РФ.

В представленном прикладном исследовании использованы предметные методы экономики, статистики, экологии и землеустройства. Научный поиск основывается на положениях действующих нормативно-правовых документов в сфере мелиорации, данных научных статей как отечественных, так и зарубежных специалистов последних лет изданий, справочных материалов. Исследование построено на сравнительной оценке состояния мелиорации земель в развивающихся странах с крупными посевными площадями. С применением эволюционно-исторического подхода в определении динамики мелиорации земель с использованием методов абстрагирования складывающихся тенденций. На основе логического, статистического анализа абсолютных и относительных, ва-

ловых и удельных показателей, сгруппированных выборок площадей мелиорируемых земель в России в большей степени за период 2010-2019 гг. Индуктивный метод, позволяющий сформулировать определенные выводы в заключении исследования из выявленных для этого предпосылок, включал эмпирические методы наблюдения, описания, сравнения и измерения вариаций в развитии мелиорации, классификаций событий и фактов на основе их обобщения, объемов и форм государственной поддержки региональной мелиорации. Методом аналогии предпринята попытка прогноза полного восстановления мелиоративного фонда и построения гипотезы формирования тенденций в мелиорации земель. Фактологический материал, полученный из официальных источников информации государственных структур исполнительной власти и собственных расчетов, базирующихся на их основе, сведены в графические таблицы.

РЕЗУЛЬТАТЫ

По данным международной комиссии по ирригации и дренажу, в развивающихся странах с наиболее крупными посевными площадями, в совокупности составляющими 794,9 млн. га, под орошением занято 186,2 млн. га [7]. Численность населения этих стран по справочным сведениям составляет более 4,2 млрд. чел [8]. Расчеты показывают, что обеспеченность орошаемыми землями в этих странах сильно отличается, а средняя доля орошаемых земель составляет 23,4 % (табл. 1).

Отклонения по странам очень большие, самый низкий показатель 0,7% в Нигерии, а в

Таблица 1 - Обеспеченность орошаемыми землями в развивающихся странах с крупными посевными площадями (2019-20 гг.)

| Страна | Общая посевная площадь, млн. га | Орошаемая площадь | | Население, млн. чел. | Обеспеченность орошаемыми землями, га/чел. |
|-----------|---------------------------------|-------------------|------|----------------------|--|
| | | млн. га | % | | |
| Индия | 169,4 | 62,0 | 36,6 | 1 373, 489 | 0,045 |
| Россия | 124,7 | 4,5 | 3,6 | 146, 748 | 0,031 |
| Китай | 122,5 | 65,9 | 53,8 | 1 403,725 | 0,047 |
| Бразилия | 86,6 | 5,8 | 6,7 | 211, 607 | 0,027 |
| Индонезия | 46,0 | 6,7 | 14,6 | 266, 911 | 0,025 |
| Нигерия | 40,5 | 0,3 | 0,7 | 207, 416 | 0,001 |
| Аргентина | 40,2 | 2,4 | 5,9 | 44, 938 | 0,052 |
| Украина | 33,4 | 0,5 | 1,5 | 41, 688 | 0,012 |
| Пакистан | 31,2 | 19,1 | 61,1 | 217, 992 | 0,088 |
| Казахстан | 29,5 | 1,2 | 4,1 | 18, 729 | 0,064 |
| Мексика | 25,7 | 6,5 | 25,3 | 126, 577 | 0,051 |
| Турция | 23,9 | 6,7 | 27,8 | 83, 155 | 0,080 |
| Тайланд | 21,3 | 4,7 | 22,2 | 66, 524 | 0,071 |
| Всего | 794,9 | 186,2 | | 4209,499 | |
| Среднее | 61,1 | 14,3 | 23,4 | 323,807 | 0,046 |

России – 3,6%. Особенно выделяется Пакистан и Китай с максимально (61,1 и 53,5%) высокой долей орошаемых земель и с древней и богатой историей проведения мелиоративных работ. Причем при сопоставимой общей посевной площади Китая (122,5 млн. га) и России (124,7 млн. га) доля орошаемых земель отличается почти в 15 раз в пользу не нашей страны. Вместе с тем, обеспеченность орошаемыми землями в России в пересчете на 1 жителя примерно в 1,5 раза меньше среднего по данной выборке, а Китаю уступает на 34%.

В России в 1917 г. мелиорируемые площади в совокупности составляли 7 млн. га, из них орошаемые земли 3,8 млн. га [9]. В 1990 г. насчитывалось уже 6,1 млн. га орошаемых и 5,4 млн. га осушаемых земель, то есть в сумме 11,5 млн. га, рост на 4,5 млн. га или почти на 65%. В 2019 г. во всех категориях земель (1712,5 млн. га) мелиорацией было охвачено 11232,9 тыс. га угодий или 0,6% от всех земель [10].

На сельскохозяйственных угодьях (221955 тыс. га) площади мелиорируемых земель составили 9319,9 тыс. га (орошаемые - 4566,2 тыс. га, а осушаемые - 4753,7 тыс. га.) или около 4%, что примерно в 10 и более раз меньше, чем в Индии и Китае. А если сравнить с самыми передовыми странами по доле площадей орошения: Египтом (97,5%), Туркменистаном (93,5%), Таджикистаном (92,4%), Узбекистаном (90,4%), Суринамом (80,3%), Киргизстаном (75,2%), Грузией (70%), то Россия отстает от них в 20 и более раз.

К 2020 г. в нашей стране от существенных успехов в увеличении площадей под мелиорацией в 1960-80 гг. сложилась обратная трансформация к показателям начала 20 века. За последние 30 лет площади орошаемых земель сократились в 1,3 раза: в 2019 г. было 4,6 млн. га, в 1990 г. – 6,1 млн. га, а в 1917 г. – 3,8 млн. га.

В государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году» приведены сведения о площадях орошаемых земель и по их состоянию [10]. Дальнейшие расчеты показывают, что в 2010-2019 гг. площадь орошаемых земель в РФ возросла на 349,8 тыс. га, или примерно на 8,2% за 10 лет (табл. 2).

То есть в целом площади орошаемых земель увеличивались очень низкими темпами, менее 1% в год. Резкий рост мелиорируемых земель произошел в 2015 г., сразу на 395,4 тыс. га, что очевидно связано с началом реализации федеральной целевой программы ФЦП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ 12.10.2013 г. № 922 [11]. В последующие годы эти площади практически не изменялись, даже наметилась тревожная тенденция их сокращения. Надо заметить, что согласно принятой ФЦП планировалось увеличить площади мелиорируемых земель до 594,71 тыс. га. Если сравнить с данными на 2019 г., то невыполнение составляет $(594,71 - (4633,2 - 4260,1)) = 221,61$ тыс. га или на 37,2%. Ключевым негативным моментом программы мелиорации, на наш взгляд, является выведение из государственной собственности большого числа мелиоративных систем и гидротехнических сооружений с 58,4% на начало действия программы до 40% к ее концу. Таким образом, государство освобождает себя от материальных обязательств по содержанию важнейших и базовых условий развития мелиорации в стране.

Принято выделять три условных состояния мелиорируемых земель: хорошее, удовлетворительное и неудовлетворительное. Согласно расчетам, на начало 2020 г. основная доля (46,7%)

Таблица 2 - Состояние орошаемых земель в РФ в 2010-2019 гг.

| Год | Площадь орошаемых земель, тыс.га | Состояние | | | | | |
|---------------------|----------------------------------|-----------|------|--------------------|------|----------------------|------|
| | | хорошее | | удовлетворительное | | неудовлетворительное | |
| | | тыс.га | в % | тыс.га | в % | тыс.га | в % |
| 2010 | 4283,4 | 2019,8 | 47,2 | 1169,2 | 27,3 | 1094,4 | 25,5 |
| 2011 | 4285,1 | 2031,9 | 47,4 | 1154,8 | 26,9 | 1098,4 | 25,6 |
| 2012 | 4285,8 | 2034,3 | 47,5 | 1147,7 | 26,8 | 1103,8 | 25,8 |
| 2013 | 4265,0 | 1989,8 | 46,7 | 1145,8 | 26,9 | 1129,4 | 26,5 |
| 2014 | 4260,1 | 2002,6 | 47,0 | 1136,1 | 26,7 | 1121,4 | 26,3 |
| 2015 | 4655,5 | 2176,0 | 46,7 | 1325,6 | 28,5 | 1153,9 | 24,8 |
| 2016 | 4659,7 | 2168,8 | 46,5 | 1333,9 | 28,6 | 1157,0 | 24,8 |
| 2017 | 4658,7 | 2172,7 | 46,6 | 1340,8 | 28,8 | 1145,2 | 24,6 |
| 2018 | 4639,9 | 2164,2 | 46,6 | 1321,5 | 28,5 | 1154,2 | 24,9 |
| 2019 | 4633,2 | 2162,9 | 46,7 | 1329,4 | 28,7 | 1140,9 | 24,6 |
| изменения к 2010 г. | +349,8 | +143,1 | -0,5 | +160,2 | +1,4 | +46,5 | -0,9 |

орошаемых земель находилась в хорошем состоянии. За 10 последних лет по всем этим категориям произошло увеличение площадей. В хорошем состоянии на 143,1 тыс. га или на 7,1%, в удовлетворительном на 160,2 тыс. га или на 13,7%, а в неудовлетворительном состоянии на 46,5 тыс. га или на 4,2%. Однако, соотношение разных категорий состояния орошаемых земель за последнее время практически не изменилось. По-прежнему, примерно четверть орошаемых земель – более 1,1 млн. га находится в неудовлетворительном состоянии.

В конце 80-х годов прошлого столетия в Самарской области использовалось более 190 тыс. га орошаемых земель или 6,3% от всей (3 млн. га) пашни. На начало 2010-х гг. осталось немногим более 140 тыс. га. Причем, 97,5 тыс. га, или примерно 70%, входили в государственную оросительную систему, представленную крупными объектами: Тольяттинская, Жигулевская, Спасская, Безенчукская, Ольгинская, Северо-Чагринская, Южно-Чагринская и другие оросительные системы.

Наиболее мелиорированными муниципальными районами к началу 2010-х гг. были: Приволжский (42504 га), Ставропольский (24148 га) и Безенчукский (20626 га), то есть три района в совокупности имели 87278 га или 63% от всех областных орошаемых земель [12]. При этом, на 2013 г. только в Приволжском районе 8303 га земель не требовали реконструкции оросительных систем. А в остальных субрегионах на всех орошаемых площадях было необходимо проведение восстановительных работ из-за почти полной амортизации гидромелиоративных систем и снижения культуры земледелия. Изношенность федеральной оросительной системы достигала более 70%.

В Самарской области в 2014 г. была принята региональная государственная программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 13.11.2013 № 613 [12]. Принятие областной программы было обусловлено, в том числе тем, что в 2009 – 2010 гг. на территории региона действовал режим чрезвычайной ситуации (ЧС) в связи с острейшим недостатком осадков, экстремально высокими температурными и суховейными явлениями, с гибелью 33% (2009 г.) всех посевов и 45% (2010 г.) площадей.

За семилетний (2014-2020 гг.) период по госпрограмме мелиорации Самарской области, намечалось реконструировать, технически перевооружить и осуществить строительство новых мелиоративных систем общего и индивидуального пользования. Данные работы планировалось провести на площади 15616 га, что

составляло бы всего 12% от требуемой площади (131700 га) в проведении восстановления или 0,4% от всей площади сельхозугодий. То есть, если следовать заданным темпам, то для полного восстановления всего мелиоративного фонда региона потребовалось бы почти 60 (58,34) лет. Областная госпрограмма за годы действия неоднократно корректировалась и изменялась: в 2014 г. – 3 раза, в 2015 г. – 6 раз, в 2016 г. – 4 раза, в 2017 г. – 2 раза.

На реализацию программы мелиорации предусматривалось выделение бюджетных средств за весь период 642,63 млн. руб. Источником их поступления должен был выступать главным образом (81% расходных обязательств) областной бюджет – 521,13 млн. руб. в виде предоставления субсидий на возмещение затрат. А также средства федерального бюджета, поступающие в областной бюджет, в размере 121,50 млн. руб. Размер субсидий не должен был превышать 50 % от суммы понесенных затрат. Ставки затрат определял ответственный исполнитель государственной программы – Министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области. В последующем, предусматривалась компенсация 20 % стоимости услуг по подаче воды для орошения.

Большие надежды в программе мелиорации возлагались на привлечение внебюджетных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей региона. В общей сложности на период действия программы они рассчитывались в размере 2182,92 млн. руб. или 78% от проектных расходов. Большие объемы финансирования по данному источнику предполагались в 2014 г. (558,00 млн. руб.) и в завершающие годы: в 2019 г. (400,65 млн. руб.) и 2020 г. (421,10 млн. руб.).

В совокупности бюджетные и внебюджетные средства на реализацию программы мелиорации в плане составляли 2 947,05 млн. руб., однако, для полного возрождения площадей мелиорированных земель требовалось бы 24 млрд. 854 млн. руб., исходя из расчета средних затрат без учета инфляции. Таким образом, региональная программа по мелиорации земель не предусматривала восстановление всего ранее имевшегося мелиоративного фонда, не носила характер масштабного проекта. Данная программа должна была выполнять стимулирующую роль для привлечения сельскохозяйственных товаропроизводителей к восстановлению мелиоративного фонда региона. Исполнению на землях сельскохозяйственного назначения к 2020 г. экономической задачи – увеличение объема производства продукции растениеводства на 128% и социальной задачи – сохранение существующих и создание новых 882 рабочих мест, что составляет около 1% от численности занятых (около 88 тыс.) в сельскохозяйственной отрасли субъекта РФ.

Надо признать, что ход выполнения мероприятий госпрограммы мелиорации признан эффективным согласно утвержденным методикам расчета, принятыми региональным Минэкономразвития [13]. Объединением сведений Минэкономразвития Самарской области нами получены следующие результаты (табл. 3).

О высокой эффективности исполнения можно судить, в особенности по данным 2015 г., когда вместо плановых 2010 га введено в эксплуатацию по факту 3162 га или почти в 1,6 раза больше. Показатель эффективности исполнения госпрограммы можно признать высоким в силу полного освоения средств областного бюджета. Областная госпрограмма по мелиорации утратила силу с 01.01.2018 г. На этот период приходится и прекращение действия аналогичной ФЦП.

Однако, в Самарской области продолжает действовать государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области» на 2014-2025 годы, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 624 (с изменениями по постановлению Правительства Самарской области от 16.02.2021 № 78), в которую включена подпрограмма «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2025 года» [14]. Целью подпрограммы выступает «повышение продуктивности и устойчивости сельскохозяйственного производства и плодородия почв путем использования средств комплексной мелиорации в условиях изменения климата и природных аномалий, повышение производственного потенциала мелиорируемых земель и эффективного использования природ-

ных ресурсов». Задача подпрограммы направлена на восстановление мелиоративного фонда, включающая проекты по мелиоративным землям и мелиоративным системам, оросительным мероприятиям. Подпрограммой предусмотрено выполнение трех тактических индикаторов (показателей). Первый показатель - это ввод в эксплуатацию мелиорируемых земель за счет реконструкции, технического перевооружения и строительства новых мелиоративных систем общего и индивидуального пользования. Второй индикатор - это вовлечение в оборот вышедших сельскохозяйственных угодий за счет проведения агротехнических мероприятий. Третий показатель - это площадь земель сельскохозяйственного назначения, на которых предусматривается создание объектов мелиорации, на разработку проектно-сметной документации по которым предоставлены средства государственной поддержки.

Следует заметить, что за два (2018-2019) года введено в эксплуатацию 5950 га, что соответствует примерно уровню трех предшествующих годов (5931 га). Примечательно, что это произошло в условиях снижения бюджетного финансирования и увеличения средств на мелиорацию внебюджетных источников.

Начиная с 2019 г. в субъекте РФ действует региональная составляющая федерального проекта «Экспорт продукции АПК», в котором предусмотрена реализация мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.¹⁵ Объем финансового обеспечения в период (2019 – 2023 гг.) составляет в совокупности 1 007 002,03 тыс. руб. из средств консолидированного бюджета субъекта РФ. Внебюджетные источники в этом документе не фигурируют.

Таблица 3 - Выполнение мероприятий государственных программ по развитию мелиорации земель в Самарской области в 2015-2019 гг.

| Годы | Введение в эксплуатацию мелиорируемых земель, га | | Освоение средств областного бюджета, млн. руб. | | Привлечение средств с/х товаропроизводителей, млн. руб. | Показатель эффективности |
|--|--|------|--|--------|---|--------------------------|
| | план | факт | план | факт | | |
| ГП «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2020 года» | | | | | | |
| 2015 | 2010 | 3162 | 109,80 | 109,80 | 230,34 | эффективная |
| 2016 | 1532 | 1560 | 76,28 | 76,28 | 192,77 | эффективная |
| 2017 | 1249 | 1209 | 75,77 | 75,77 | 150,05 | эффективная |
| ГП "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области" на 2014-2025 годы, подпрограмма "Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2021 года" | | | | | | |
| 2018 | 2311 | 2300 | 55,80 | 55,80 | 230,01 | эффективная |
| 2019 | 3340 | 3650 | 55,80 | 55,80 | 400,65 | эффективная |

За 2018 г. в Самарской области введено в эксплуатацию 2,3 тыс. га мелиорируемых земель с объемом инвестиций в 380 млн. руб. Осуществлено строительство новых оросительных систем ООО «Сев-07» (1 650 га) и ООО «ВАПК» (223 га), модернизированы действующие мелиоративные системы КФХ Цирулева Е.П. и СПК «Новое Заволжье» (360 га). В 2019 г. при плане в 3,34 тыс. га было введено в эксплуатацию 3,65 тыс. га мелиорируемых земель с объемом инвестиций в 246,6 млн. руб. Из них 1,55 тыс. га введено в рамках мероприятий региональной составляющей федерального проекта «Экспорт продукции АПК» [15]. Осуществлена модернизация существующих мелиоративных систем (2035,9 га), построены новые оросительные системы (1615,7 га). Возвращены в оборот на основе проведения культуртехнических работ ранее выбывшие сельскохозяйственные угодья на площади 5756 га при плане 930 га. Степень достижения тактических индикаторов составила от 109 до 130%, что указывает на эффективное выполнение региональной подпрограммы мелиорации земель.

В 2019 г. введена ранее не применяемая мера государственной поддержки как предоставление грантов на разработку проектно-сметной документации для реализации инвестиционных проектов в сфере мелиорации, что в планах будет способствовать введению в оборот 7527,2 га мелиорируемых земель. Вместе с тем, согласно отчета, в 2019 г. неосвоенными оказались финансовые средства в размере 148,93 млн. руб. из объемов субсидий средств областного бюджета в целях возмещения затрат на проведение мелиоративных работ [16]. Это произошло за счет снижения фактической стоимости инвестиционных

проектов в данной сфере. Здесь проявились недостатки отбора подрядных организаций, выбора поставщиков необходимого оборудования, вдруг возникших изменений способов проведения работ. Достаточно большие неосвоенные бюджетные средства указывают на недостатки в планировании и реализации планов на проведение мелиоративных мероприятий. Этого можно было бы избежать тщательной подготовкой организационно-управленческих решений и своевременным проведением мониторинга хода реализации государственной программы.

Постановлением Правительства Самарской области от 29.12.2020 г. № 1129 внесены изменения в ранее утвержденное постановление по реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области на 2014 – 2025 годы (далее госпрограмма)» [17]. В нем отражены объемы бюджетных ассигнований госпрограммы и подпрограммы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2025 года» (далее подпрограмма). Путем группировки сведений из данного постановления и собственным расчетам получены следующие данные (табл. 4).

Следует отметить, что в общих бюджетных расходах на госпрограмму с 2018-2019 гг. заметны значительные сокращения в последующие периоды. С 4108,56 млн. руб. в 2019 г. до 2134,37 млн. руб. в 2022 г., или почти наполовину. Существенным образом уменьшается выделение денежных средств непосредственно из регионального бюджета. Так, они с 3020,68 млн. руб. в 2019

Таблица 4. - Объемы бюджетных ассигнований госпрограммы по развитию регионального сельского хозяйства и подпрограммы по региональной мелиорации на 2018-2025 гг., млн. руб.

| Годы | Объем бюджетных ассигнований государственной программы | Объем ассигнований подпрограммы по мелиорации | | | | | |
|-------|--|---|---------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| | | Объем средств областного бюджета | | | | Объем средств внебюджетных источников | Общий объем ассигнований |
| | | Общий объем | | без средств федерального бюджета | средства федерального бюджета | | |
| | | млн. руб. | в % к госпрог-рамме | | | | |
| 2018 | 4022,05 | 181,61 | 4,5 | 103,97 | 77,64 | 574,71 | 756,32 |
| 2019 | 4108,56 | 309,66 | 7,5 | 117,43 | 192,23 | 644,11 | 953,77 |
| 2020 | 3492,51 | 302,69 | 8,7 | 90,91 | 211,78 | 673,33 | 976,02 |
| 2021 | 2464,29 | 179,46 | 7,3 | 25,35 | 154,11 | 714,24 | 893,70 |
| 2022 | 2134,37 | 139,25 | 6,5 | 33,12 | 106,13 | 714,24 | 853,49 |
| 2023 | 2389,35 | 391,44 | 16,4 | 57,85 | 333,59 | 714,24 | 1105,68 |
| 2024 | 2389,35 | 391,44 | 16,4 | 57,85 | 333,59 | 714,24 | 1105,68 |
| 2025 | 2389,35 | 391,44 | 16,4 | 57,85 | 333,59 | 714,24 | 1105,68 |
| всего | 23389,83 | 2286,99 | 9,8 | 544,33 | 1742,66 | 5463,35 | 7750, 34 |

г. уменьшаются до 1142,3 млн. руб. в 2022 г. или на 62,2%. Причем, доля регионального бюджета в плане на весь период составляла около 61%, а в 2018-2019 гг. достигала почти 74%. На этом фоне средства федерального бюджета не претерпевают существенных изменений по годам, составляя около 1,1 млрд руб., за исключением 2022 г. В результате, к 2023 г. они становятся преобладающими и составляют 51,2%. Следует заметить, что финансирование в 2024-2025 гг. за счет средств областного бюджета, как с учетом поступающих средств из федерального бюджета, так и без него, не является расходным обязательством, а носит прогнозный характер.

Объемы ежегодных бюджетных ассигнований подпрограммы по мелиорации в среднем за период 2018-2025 гг. составляют около 286 млн. руб., или 9,8% от выделяемых средств на госпрограмму. Доля денежных средств на подпрограмму в расходах на исполнение госпрограммы сильно колеблется по годам: от 4,5% (2018 г.) до 16,4% (2023 г.). При этом, основным источником средств для реализации подпрограммы выступает федеральный бюджет с совокупной долей более 76%. А если исключить уже прошедшие (2018-2019) годы, то средства федерального бюджета и вовсе достигают около 82%. Следовательно, непосредственные средства областного бюджета играют все меньшую роль в развитии региональной мелиорации. Они сокращаются с 117,43 млн. руб. в 2019 г. до 25,35 млн. руб. в 2021 г. или почти в 4,6 раза. Справедливости ради можно отметить, что в последующие годы планируется увеличение областных средств на мелиорацию, однако не предполагается достижения прежних объемов финансирования. На этом фоне региональные власти ориентируются на привлечение средств внебюджетных источников в нарастающем объеме. И они в совокупности должны составить более 70%, а в 2022 г. и рекордной доли примерно 84%. Однако, ожидания вложений в мелиорацию больших денежных средств из внебюджетных источников вряд ли оправданы в силу сложной экономической ситуации не только в сельскохозяйственной отрасли региона, но и общего неблагополучия в национальной экономике. Да и столь существенное снижение выделения денежных средств областного бюджета вряд ли мотивирует хозяйствующие субъекты для вложений в развитие региональной мелиорации.

ОБСУЖДЕНИЕ

Мелиорация выступает элементом структурной политики, на ее долю в странах ЕС приходится до половины средств, выделяемых на поддержку сельскохозяйственной отрасли [18, 19]. Эта сфера относится к зеленой корзине ВТО [20]. Вместе с тем, господдержка мелиорации в

РФ явно недостаточная, а ее комплексная и системная корректировка, предлагаемая некоторыми авторами [21, 22], вряд ли реализуема в среднесрочной перспективе.

Площади мелиорируемых земель в России не столь многочисленны, как в некоторых развивающихся странах. Они имеют тенденцию к медленному восстановлению сильно разрушенного мелиоративного фонда. Значительному сокращению подверглись орошаемые земли в Самарской области. Вместе с тем, в нашей стране вряд ли стоит задача достижения уровня развития мелиорации в передовых странах, как в силу климатических особенностей России, ее уровня и приоритетов экономического и экологического развития, неравномерного расселения населения и региональных особенностей запроса на интенсивное ведение сельского хозяйства. Скорее парадигма развития национальной мелиорации видится в восстановлении мелиоративного фонда, сложившегося в лучшие периоды ее существования с тщательным экономическим, социальным и экологическим обоснованием, и на ином более высоком технологическом уровне.

Тактические показатели или индикаторы реализации подпрограммы по мелиорации, представленные в последних программных документах, свидетельствуют о снижении площадей вовлечения в оборот выбывших сельскохозяйственных угодий за счет проведения культуртехнических работ с 1,1 тыс га в 2021 г. до 0,5 тыс га в 2025 г. Вместе с тем, предусматривается увеличение ввода в эксплуатацию мелиорируемых земель за счет реконструкции, технического перевооружения и строительства новых мелиоративных систем общего и индивидуального пользования в рамках реализации федерального проекта «Экспорт продукции АПК». С 5,49 тыс га в 2021 г. и резким возрастанием до 16,79 тыс га уже в 2022 г., то есть рост в 3 раза. Последующее увеличение нарастающим итогом до 33,26 тыс га в 2025 г. Планируется предоставление субсидий за счет средств областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим свою деятельность на территории Самарской области, в целях возмещения затрат, в связи с производством сельскохозяйственной продукции, в части расходов на проведение мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения. В 2021 г. объем денежных средств для этого будет составлять 179,46 млн. руб. Причем 153,42 млн. руб. из них будут представлены средствами федерального проекта «Экспорт продукции АПК» (85,5%). В 2023 г. и в последующем они должны достигнуть, соответственно, 391,44 и 324,70 млн. руб. (доля федеральных средств - примерно 83%). Вместе с тем, уже в 2021 г. господдержка мелиорации будет выражаться

только в форме предоставления субсидий в целях возмещения денежных затрат в связи с производством сельскохозяйственной продукции в части расходов на проведение мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения. Отменена ранее использованная форма господдержки в виде предоставления грантов на разработку проектной документации для проведения мелиоративных работ на землях сельскохозяйственного назначения и грантов в форме субсидий некоммерческим организациям на проведение проектных работ по мелиоративным объектам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мелиорация земель, широко распространенная в мире, и особенно в сельском хозяйстве, – базовое мероприятие эффективного и рационального использования земельных ресурсов для повышения продуктивности сельскохозяйственных угодий и выступает в виде необходимых инфраструктурных проектов для создания благоприятной среды обитания.

Среди развивающихся стран с наиболее крупными посевными площадями в России и в ее регионах (Самарская область) за годы реформ отмечено существенное сокращение и отставания в увеличении площадей орошаемых земель, значительная часть из которых остается в неудовлетворительном состоянии.

Для восстановления мелиоративного фонда с 2014 г. действовала государственная федеральная целевая и региональная программа поддержки мелиорации, принятая в 2018 г. и на период до 2025 г. подпрограмма по развитию мелиорации в рамках государственной региональной программы поддержки сельского хозяйства. Начиная с 2019 г. в субъекте РФ действует региональная составляющая федерального проекта «Экспорт продукции АПК», в котором предусмотрена реализация мероприятий в области мелиорации земель сельскохозяйственного назначения.

Реализация государственной программы и подпрограммы стимулирования мелиорации земель в Самарской области признаны эффективными, и они способствовали возрастанию площадей мелиорированных земель, вовлечению в оборот выбывших сельскохозяйственных угодий. Применяемые меры государственной поддержки носят нестабильный характер, в настоящее время используется только предоставление субсидий в ограниченном режиме.

В системе регионального развития мелиорации основными финансовыми источниками выступают внебюджетные средства. Бюджетные ассигнования складываются из региональных средств, размеры которых снижаются, и возрас-

тающей роли федерального бюджета в рамках мероприятий региональной составляющей федерального проекта «Экспорт продукции АПК».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Liu, X.; Zhao, C.; Song, W. Review of the evolution of cultivated land protection policies in the period following China's reform and liberalization. *Land Use Policy*. 2017, 67, 660–669.
2. Lin, L.; Jia, H.; Pan, Y.; Qiu, L.; Gan, M.; Lu, S.; Deng, J.; Yu, Z.; Wang, K. Exploring the Patterns and Mechanisms of Reclaimed Arable Land Utilization under the Requisition-Compensation Balance Policy in Wenzhou, China. *Sustainability*. 2018, 10 (1), 75; <https://doi.org/10.3390/su10010075>
3. Kong, X. and Wen, L. The practice of reclaimed land be converted to arable land in China, EGU General Assembly 2020, Online, 4–8 May 2020, EGU2020-9067, <https://doi.org/10.5194/egusphere-egu2020-9067>, 2020.
4. Waalewijn, P. Reformulating the value proposition of water in agriculture under changing conditions. *Irrigation and Drainage*. Vol. 70, Iss. 1. 2021. <https://doi.org/10.1002/ird.2569>.
5. Hadelan, R.; Rodelj, M.J.; Gugic, J.; Crncan, M.; Zratic, M. Multicriteria evaluation of locations for irrigation system implementation. *Irrigation and Drainage*. Vol. 69, Issue 5. P.1022-1032. 2020. <https://doi.org/10.1002/ird.2512>.
6. Кизяев, Б.М. Реализация научных проектов в сфере развития мелиоративного комплекса России / Б.М.Кизяев, Н.Б.Мартынова // *Природообустройство*. - 2015. - № 5. - С. 13-17.
7. Годовой отчет международной комиссии по ирригации и дренажу за 2019-20 г. URL: http://www.icid-ciid.org/icid_data_web/ar_2019.pdf. (дата обращения 19.03.2021).
8. Справочные таблицы. Численность населения стран мира на 2020 год. URL: <https://infotables.ru/strany-i-goroda/17-tablitsa-chislennost-naseleniya-stran-mira>. (дата обращения 20.03.2021).
9. Мелиорация. Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/agriculture/text/2202740>. (дата обращения 19.03.2021).
10. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году. Государственный доклад. - М.: Минприроды России; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2020. - 1000 с.
11. О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» (с изменениями на 20 сентября 2017 года) на основании постановления Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 № 922 (утратило силу с 01.01.2018 на основании постановления Правительства Российской Федерации от 13.12.2017 № 1544). URL: <http://docs.cntd.ru/document/499051291>. (дата обращения 19.03.2021).
12. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения в Самарской области на период до 2020 года» (с изменениями на 31 мая 2017 года) на основании постановления Правительства Самарской области от 13.11.2013 № 613. URL: <http://docs.cntd.ru/document/464005951>. (дата обращения 20.03.2021).
13. Сводный годовой доклад о ходе реализации государственных программ Министерства эконо-

- мического развития и инвестиций Самарской области - URL: <https://economy.samregion.ru/programmy/gpso/svodnyy-godovoy-doklad-okhode-realizatsii-gosudarstvennykh-programm/>. (дата обращения 11.04.2021).
14. Постановление Правительства Самарской области от 16.02.2021 №78 « О внесении изменений в постановление Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 624 «Об утверждении государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области на 2014 – 2025 годы. URL: <https://beta.docs.cntd.ru/document/574628155?marker>. (дата обращения 11.04.2021).
 15. Паспорт региональной составляющей федерального проекта «Экспорт продукции АПК. URL: https://economy.samregion.ru/upload/iblock/a62/RP_Ekспорт_produkcii_APK.pdf. (дата обращения 11.04.2021).
 16. Отчет о ходе реализации в 2019 году государственной программы Самарской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области» на 2014-2025 годы, утвержденная постановлением Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 624. URL: <http://mcx.samregion.ru/category/gosprogrammy-gospodderzhka/razvitie-selskogo-hozyajstva-i-regulirovanierynkov-selskohozyajstvennoj-produkcziisyrnya-i-prodovolstviya-samarskoj-oblasti-na-2014-2025-godu/>. (дата обращения 19.03.2021).
 17. Постановление Правительства Самарской области от 29.12.2020 № 1129 « О внесении изменений в постановление Правительства Самарской области от 14.11.2013 № 624 «Об утверждении государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Самарской области на 2014 – 2025 годы. URL: <https://beta.docs.cntd.ru/document/571076859?marker>. (дата обращения 11.04.2021 г.).
 18. Алешина, В.А. Проблема импортозамещения и обеспечения продовольственной безопасности в странах ЕЭС / В.А. Алешина // Актуальные проблемы экономики и права. - 2015. - № 4. - С. 104-114.
 19. Гордеев, Ю.А. Проблемы адаптации сельского хозяйства Смоленской области к неблагоприятным природным стрессам при внедрении в производство эколого-адаптивных (противострессовых) агротехнологий / Ю.А. Гордеев // Техника и технология пищевых производств. - 2014. - № 4 (35). - С. 113-117.
 20. Саяпин, А.В. К вопросу о бюджетной поддержке региональных агропромышленных комплексов / А.В. Саяпин, Е.И. Потапова // Социально-экономические явления и процессы. - 2013. - № 4. - С. 163-169.
 21. Гришаева, О.Ю. Динамика государственной поддержки мелиоративной деятельности в РФ / О.Ю. Гришаева // В сборнике: World Science: Problems and Innovations / Сборник статей XLII Международной научно-практической конференции. Пенза, - 2020. - С. 144-147.
 22. Чекунов, А.С. Государственная поддержка осуществления мелиоративных мероприятий в РФ / А.С. Чекунов // Известия Байкальского государственного университета. - 2019. - Т. 29, № 3. - С. 461-475.

NATIONAL AND REGIONAL STATUS AND TRENDS IN LAND RECLAMATION

© 2021 A.A. Sidorov¹, G.E. Kudinova², A.G. Rozenberg²

¹ Samara State University of Economics, Samara, Russia

² Samara Federal Research Scientific Center RAS,
Branch of Institute of Ecology of the Volga River Basin of RAS, Togliatti, Russia

The article provides information on the state and trends in land reclamation at the federal and regional (Samara region) levels, the availability of irrigated lands. Among developing countries with the largest sown areas in Russia and in its regions, over the years of reforms, there has been a significant reduction and lag in increasing the area of irrigated land, a significant part of which remains in an unsatisfactory state. The authors consider the 2014 state regional program to stimulate this sphere as well as the subprogram for the development of land reclamation adopted in 2018 and for the period up to 2025 within the framework of the state regional program for supporting agriculture. Since 2019, a regional component of the federal project “Export of agricultural products” has been operating in the constituent entity of the Russian Federation, which provides for the implementation of measures in the field of reclamation of agricultural lands. Shown is the effectiveness of the implementation of the state program and subprogram, which contributed to the increase in the area of reclaimed land, the involvement of retired agricultural land in the turnover. The applied measures of state support are unstable. In the system of regional development of land reclamation, the main financial sources are extra-budgetary funds. Budget allocations are made up of regional funds, the size of which is decreasing, and the growing role of the federal budget in the framework of the activities of the regional component of the federal project “Export of agricultural products”.

Keywords: land reclamation, irrigated lands, state programs, support efficiency.

DOI: 10.37313/1990-5378-2021-23-5-104-112

Alexander Sidorov, Doctor of Biological Sciences, Professor,
Department of Economics of Agricultural Enterprises and
Ecology. E-mail: sidorov120559@yandex.ru

Galina Kudinova, Candidate of Economical Sciences,
Senior Researcher, Laboratory for Modeling and Ecosystem
Management. E-mail: GKudinova@yandex.ru

Anastasia Rozenberg, Candidate of Biological Sciences,
Research Associate in Laboratory for Modeling and Ecosystem
Management.