

РЕКОМЕНДАЦИИ
заседания Экспертного совета при Комитете Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике и природопользованию
на тему «Проблемы и перспективы развития мелиорации земель
в Российской Федерации»

2 декабря 2016 года

Совет Федерации, к. 808 А, 12.00

С учетом состоявшегося на заседании Экспертного совета при Комитете Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию (далее – Экспертный совет) обсуждения вопроса «Проблемы и перспективы развития мелиорации земель в Российской Федерации» Экспертный совет отмечает следующее.

Решение стратегических задач агропромышленного комплекса России, направленных на решение проблемы продовольственной независимости и импортозамещения, предполагающего удовлетворение внутреннего спроса на продовольствие и сырье для промышленности, расширение экспорта возможно только при наиболее полном использовании трудового и природно-ресурсного потенциала, а также за счет инновационного развития сельскохозяйственного производства.

Во второй половине XX века России была осуществлена крупнейшая программа по мелиорации земель. В результате, к 1990 году в стране имелось 11,3 млн. гектаров мелиорируемых земель, на которых выращивалось 39 % кормов для животноводства, 60 % овощей, 1,5 млн. тонн риса и много другой сельскохозяйственной продукции.

Большая часть основных фондов мелиоративного комплекса была создана в 1960-1980 годах, поэтому около 43 % оросительных и свыше 24 % осушительных систем нуждаются в проведении работ по техническому улучшению, перевооружению и восстановлению. Производство и поставка сельхозпроизводителям дождевальной техники составляет менее 3 % от их потребности.

В то же время, осушаемым землям принадлежит значительная роль в решении проблемы производства кормов, использование которых имеет выраженную кормовую направленность, а также овощей. В настоящее время осушенные земли используются по экстенсивным системам и технологиям с малым вложением энергозатрат в сельскохозяйственное производство (низкая насыщенность удобрениями, химмелиорантами, средствами защиты растений и техникой). В результате, продуктивность мелиорированного гектара в Нечерноземной зоне не превышает 1,8-2,0 т зерн. ед., что в 2,0-2,5 раза ниже его потенциальных возможностей.

Серьезным фактором, дестабилизирующим сельскохозяйственное производство в России, по-прежнему остается резко континентальный климат с недостаточным и изменчивым по годам и месяцам количеством выпадающих осадков, частая повторяемость засух и суховеев, а также участвовавших паводков.

По данным ряда НИИ отделения сельскохозяйственных наук РАН получение с каждого поливного гектара продукции на уровне 7,0-7,5 тыс. корм. ед. в зоне Среднего Поволжья и Юга России в зерно-кормовом севообороте возможно на фоне внесения в среднем за ротацию на 1 га севооборотной площади 195-205 кг д.в.

минеральных удобрений при средневзвешенной оросительной норме 3000 м³/га и энерговооруженности работников орошаемого земледелия не ниже 44-52 кВт. Обеспеченность полевого орошаемого земледелия в этой зоне денежно-материальными ресурсами при такой продуктивности должна составлять не менее 20-24 тыс руб. на 1 га. Получение более высокой продуктивности, на уровне 12,0-13,5 тыс корм. ед. с 1 га, в тех же условиях связано с увеличением дозы внесения удобрений до 240-265 кг д.в., оросительной нормы – 4100 м³/га и энерговооруженности – 80-90 кВт. Потребность в финансировании при этом возрастает до 29,0-31,0 тыс руб. на 1 га.

Ресурсное обеспечение Российской Федерации позволяет увеличить площади как орошаемых, так и осушаемых земель до уровня, необходимого для обеспечения продовольственной безопасности страны.

Сельские территории обладают большим природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, который при рациональном и эффективном использовании может обеспечить устойчивое диверсифицированное развитие, высокие уровень и качество жизни населения.

В настоящее время агропромышленный комплекс демонстрирует хорошую динамику производства сельскохозяйственной продукции и подтверждает свой статус инвестиционно-привлекательной отрасли.

При реализации ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» в демографической ситуации в сельской местности происходят существенные положительные изменения. В первую очередь решаются задачи закрепления людей на селе, формирования современной, комфортной инфраструктуры в сельских территориях.

Однако, несмотря на положительные перемены, ситуация в социально-экономической сфере села остается сложной и неустойчивой, т.к. основная часть населения занята в сельском хозяйстве, а производство растениеводческой продукции находится в зоне рискованного земледелия, испытывающего дефицит осадков на 80 %, а избыточное увлажнение – на 10 % пашни. Решить эту проблему можно только сбалансированным сочетанием общего земледелия с земледелием на мелиорированных землях.

В связи с этим перспективы устойчивого развития сельских территорий должны учитывать пропорции в объединении трех составляющих устойчивости: экономической, социальной и природно-экологической.

Поэтому представляется целесообразным обеспечить, с учетом долгосрочной стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, корректировку и объединение двух ФЦП: «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020 годы» При таком подходе можно заложить основы снижения variability урожайности продукции растениеводства и добиться не только намеченных целей, но и ожидать синергетического эффекта от вложений.

Принцип комплексного подхода предусмотрен перечнем поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по итогам заседания Госсовета и Совета при Президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, и таким положением надо воспользоваться, применяя его по всем направлениям преобразовательных процессов развития, в том числе и в мелиоративном комплексе.

В мировой сельскохозяйственной практике комплексная мелиорация земель, включающая наряду с гидромелиорацией (как основного фактора длительного и коренного изменения природной среды) агролесомелиорацию, культуртехническую, биологическую мелиорации и иные мелиоративные мероприятия, является решающим условием стабильного высокого уровня производства сельскохозяйственной продукции и, следовательно, является важнейшим индикатором и в мероприятиях Программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года». Подтверждением этому может служить 2010 год, когда вследствие аномальных климатических условий пострадали 895 районов в 43 регионах страны. Из-за жесточайшей засухи производство зерна в 2010 году снизилось на 35 %, недобор зерна составил 15 млн тонн, было потеряно 36 млн тонн кормов в кормовых единицах, 1,9 млн тонн или 20 % овощей. В то же время, на орошаемых землях урожайность снизилась лишь на 10-12 %. На территориях с избыточным увлажнением один раз в 3-4 года потери достигают до 30 % урожая за счет вымокания сельскохозяйственных угодий.

Согласно Концепции комплексной мелиорации сельскохозяйственных земель, разработанной российскими учеными, в нашей стране необходимо иметь не менее 10 млн гектаров орошаемых земель и не менее 8 млн гектаров осушаемых земель. И первый шаг для решения этой задачи – создать предпосылки для ежегодного ввода сотен тысяч гектаров мелиорированных земель, напрямую связанных с уровнем и устойчивым качеством жизни в сельской местности.

Это позволит не только закрыть потребности населения страны в плодово-ягодной, овощной продукции, рисе, не только создать прочную кормовую базу, а значит обеспечить россиян мясом и молоком собственного производства, но и сохранить, и может быть даже приумножить экспортный потенциал зерновой продукции.

Очень важно при корректировке и объединении двух программ предусмотреть выделение мелиорированных земель в особый статус и создать условия для управления мелиоративным фондом страны, как со стороны государства, так и на уровне региональных органов власти. Оправдано это тем, что государство в прошлом, настоящем и будущем несет и будет нести значительные расходы, чтобы создать необходимый для устойчивого развития объем мелиоративного фонда земель сельскохозяйственного назначения, выполнять регламентные работы по его содержанию, а также тем, что в сельскохозяйственном производстве будут всегда существовать риски, связанные с частой повторяемостью засух разной силы, проблемами практической эксплуатации гидротехнических сооружений. Управлять таким процессом, как и самим мелиоративным фондом необходимо на принципах единоначалия, направленного на рациональное использование земельных и водных ресурсов с соблюдением требований экономической эффективности орошения и экологических ограничений.

Учитывая изложенное, Экспертный совет решил:

1. Принять к сведению информацию участников заседания Экспертного совета.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- рассмотреть, с учетом долгосрочной стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, возможность объединения федеральных целевых программ «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и «Мелиорация земель сельскохозяйственного назначения на период

2014-2020 годы», а также других государственных программ Российской Федерации, имеющих отношение к реализации данной стратегии;

- придать мелиорированным землям статус «особо ценные земли сельскохозяйственного назначения», внося соответствующие изменения и дополнения в нормативно-правовые акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за сохранность и целевым использованием мелиорированных земель, а также выработать механизм их изъятия при ненадлежащем использовании, угрожающем их сохранности;

- рассмотреть возможность внесения изменений в Правила предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1432, в части поддержки открывающихся или действующих свыше одного года предприятий по выпуску новой инновационной мелиоративной техники, включая оборудование для их производства и системы полива.

3. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:

- рассмотреть возможность создания Федерального междисциплинарного научного центра Минсельхоза России «Мелиорация и водное хозяйство АПК»;

- совместно с ФАНО России и РАН рассмотреть возможность подготовки согласованных предложений по внесению в перечень исполнителей НИОКР при реализации «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2010 годы» научно-исследовательских институтов, подведомственных ФАНО России, из состава Отделения сельскохозяйственных наук РАН, предусмотрев при интеграции междисциплинарную и территориальную кооперацию профильных институтов заданного научного направления исследований;

- в рамках реализации мероприятий федеральных целевых программ «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2020 годы и на период до 2020 года» и «Мелиорация земель сельскохозяйственного назначения» рассмотреть возможность выделения финансовых средств для создания основ и формирования материально-технической базы по орошению и осушению земель сельскохозяйственного назначения, а также по другим видам комплексной мелиорации в аридной и гумидной зонах страны на базе существующих НИИ и образовательных учреждений Минсельхоза России, ФАНО России и создаваемых ими научных центров в форме компактной научно-технологической системы мелиоративного направления (Агротехнопарка) для решения наукоемких задач фундаментального, поискового и прикладного характера.

4. Рекомендовать Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию направить данные рекомендации в Правительство Российской Федерации и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Председатель Экспертного совета
при Комитете Совета Федерации
по аграрно-продовольственной
политике и природопользованию

В.К. Гусев