

Комментарии Викснэ А.А. к концепции федеральной целевой программы «Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель России на период до 2020 года»

По разделу осушение:

В целом вопросы осушения представлены в концепции достаточно подробно. К сожалению, отсутствует обобщение, тем более табличное, по федеральным округам, по видам работ, которые содержатся по разделу орошение. Это несколько снижает достоверность, информативность раздела осушение. Думается, что это можно поправить при дальнейшей работе над программой.

Более существенные замечания могут быть следующие:

В целом зона осушения названа как зона, где мелиорированные земли используются под кормовые культуры. Какой либо расшифровки - под какие кормовые культуры, в каких объемах, по каким видам в концепции не сказано и не подчеркнуто.

Очень существенным фактором является то, что вся зона осушения, особенно нечерноземная зона РФ, где в основном представлены осушенные земли и где намечается проведения работ по осушению, приведению в порядок осушенных земель, не отражает той ситуации, которая сложилась с выбытием сельхозугодий из оборота.

Это очень серьезный фактор, потому что прежде всего именно в нечерноземной зоне, особенно в таких областях, как тверская, псковская, вологодская и некоторых других наибольшие площади вышли из оборота. Это явление стоило бы специально отразить, показать причины выбытия осушенных земель из оборота, то ли это требование к проведению культур-технических работ, то ли требование к уборке кустарников, мелколесью и т.д.

Если мы не отразим на каких площадях, в каких областях, какие виды работ нужно провести для того, чтобы навести порядок на мелиорированных землях, чтобы их снова запустить в оборот (а это более 30 млн. га), то мы упустим очень важный фактор воздействия на мелиоративное состояние земель,

на качественное их улучшение.

Думается, что это обязательно следовало бы отразить, тем более что касается прежде всего нечерноземной зоны, где в свое время были проведены масштабные мелиоративные работы, и осушенные земли, конечно, призваны внести очень большой вклад в развитие кормопроизводства на этих землях.

Знание состояния, знание необходимых мероприятий позволит существенно уточнить и улучшить состояние мелиорированных угодий в зоне осушения. Это весьма важный фактор.

Я остаюсь при своем мнении о том, что или в качестве примера, или в качестве отдельного приложения нужно показать как, за счет каких источников формируются у нас индикаторы. Ведь индикаторы, судя по концепции, представляют из себя сумму физических показателей (все то, что я говорю можно уточнить, конечно), представляемых и выполняемых как за счет бюджетных ассигнований, так и за счет ассигнований из бюджетов субъектов федерации, так и за счет средств непосредственно хозяйств. Думается, что следовало бы рассмотреть несколько объектов и показать на их примере, какие виды работ выполняются за счет каких источников финансирования с таким расчетом, что бы мы в сумме получили сводный индикатор, тем более что с 2011 года эти сводные индикаторы будут доводиться непосредственно ФГУ по мелиорации и сельхозводоснабжению в качестве важнейшего показателя их деятельности. В самой же концепции весьма не четко сказано как это должно формироваться.

На странице 38 в разделе 9 сказано, что: «Разработка программы мелиорации, планируемые объемы производства сельхозпродукции и развития мелиоративного фонда по регионам предусматривается формировать на основе предложений высших органов исполнительной власти субъектов РФ, что оформляется соответствующими соглашениями между Минсельхозом РФ, как заказчиком программы, и субъектами РФ. После согласования важнейших целевых индикаторов и показателей с учетом определенных объемов по всем источникам финансирования формируется перечень первоочередных

мелиоративных объектов, подлежащих техническому перевооружению, реконструкции и строительству. Выбор мелиоративных объектов для включения в указанный перечень осуществляется по следующей схеме : сельхозтоваропроизводители, муниципальные образования, субъекты РФ, Министерство сельского хозяйства РФ.»

Можно было бы подчеркнуть, что на примере отобранных согласованных первоочередных мелиоративных объектов в разных территориях можно просчитать, как использовать средства всех трёх видов финансирования для того, чтобы за счет этих источников формировать индикаторы программы в целом.

В этой связи хотелось бы подчеркнуть, что каждый объект с учетом его составляющих частей может быть выполнен за счет средств различных бюджетов, а составными могут быть элементы объекта, подлежащие выполнению за счет федерального бюджета, элементы объекта, подлежащие выполнению за счет средств субъектов федерации и соответственно хозяйств. Все это должно быть разложено «по полочкам», для того чтобы мы, имея в сумме определенные объем финансирования могли бы за счет этого объема выполнить те показатели, которые дают нам соответствующий индикатор. К сожалению, в концепции это недостаточно четко отражено, а подчеркивается, опять же, как это было и раньше, необходимость заключения соглашения с органами государственной власти субъектов РФ о софинансировании программы мелиорации на весь срок ее реализации за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и средств внебюджетных источников в увязке с общей стоимостью работ. Этот тезис, приведенный на 42 странице в разделе 12, желательно было бы более четко расписать с тем, чтобы не оставалось никаких неясностей - как мы сможем получить за счет имеющегося финансирования необходимые объемы по индикаторам.

Если это сделать, тогда становится ясным, как при определенно выделенных средствах из всех источников финансирования мы сможем получить соответствующие индикаторы, по которым собственно и будет оцениваться выполнение нашей программы мелиорации.

Существует опасность, что средства, особенно за счет источников непосредственно самих хозяйств, не будут выделены в необходимых объемах, и поэтому суммарного финансирования объемов, необходимых для получения индикаторов, мы не сможем добиться. Это очень опасное явление, потому что собственно сразу ставит под угрозу срыва выполнение программы как таковой, и отслеживать надо будет всё по позициям, т.е. весь этот раздел на 42ой-43ей страницах нужно более детально расписать для того, чтобы у нас не возникало никакого недопонимания по условиям финансирования. Написано, что в заключаемых государственных контрактах определяются объемы соответствующих мероприятий и источники их финансирования, перечни хозяйственных объектов, намечается выполнение работ, но этого недостаточно, нужно с такой же степенью точности определять и затраты по субъектами федерации и непосредственно по хозяйствам. К сожалению, концепция и на этот раз не раскрывает механизм соединения всех этих источников в один единый показатель.

Было бы, конечно, очень хорошо, если бы мы смогли получить весь объем финансирования в одни руки, т.е. сделать федеральные государственные учреждения по мелиорации и сельхозводоснабжению нечто вроде дирекции, которые аккумулировали бы в себе все источники финансирования. Видимо, этого слишком трудно добиться, потому что это существенно противоречит принципам финансирования, где достаточно четко сказано о том, что те или иные виды работ должны финансироваться за счет соответствующих источников.

Следующий очень крупный вопрос - это отсутствие в концепции каких-либо указаний на техническое вооружение организаций, которым предстоит выполнять эту программу. К сожалению, в последние 20 лет вышли из строя абсолютное большинство строительной техники, особенно специальной техники, и если мы ставим задачу возобновить программу строительства закрытого дренажа, а это неминуемо если мы хотим привести в порядок все мелиорированные земли, то нужно, конечно, серьезно думать над техническим вооружением.

То же самое касается вопросов обеспечения проектно-сметной документацией. Сейчас мы не готовы к обеспечению документацией 2012-2013 гг. Может сложиться положение, когда мы не успеем обеспечить необходимую проектно-сметную документацию, поэтому в одном из разделов, возможно в 11-ом, предложения по основным направлениям финансирования нужно заранее оговорить. Должно быть обеспечено опережающее восстановление мощностей строительных, эксплуатационных, проектных организаций, которые будут выполнять эти мелиоративные работы по концепции.

На то, что рынок все поправит и начнем заключать договора, найдутся организации, которые будут иметь возможность и желание подключиться к выполнению этих работ, рассчитывать очень-очень трудно, потому что своевременно мы можем все это не обеспечить, поэтому желательно дополнительно предусмотреть в концепции и соответственно в программе отражение этих факторов.

Есть отдельные предложения и замечания. Например, на 40-й странице речь идет о повышении доступности кредитов на строительство мелиоративных систем, закупку мелиоративной техники и оборудования, тезис совершенно правильный, но обязательно нужно оговорить на какой основе эти кредиты предоставляются. Нужно сделать также, чтобы эти кредиты было выгодно взять самим хозяйствам с таким расчетом, чтобы их непосредственно пустить в дело. Это, к сожалению, не отражено.

Совершенно недостаточно, как я уже сказал выше, на 30-ой странице прямо подчеркнуто, что в титульных спискахстроек и объектов объемов финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и средств внебюджетных источников выделяется отдельной строкой, что обеспечивает их консолидированное финансирование — это «скользкий» тезис. Выделение отдельной строкой еще не означает консолидированного выполнения, нужен механизм увязки между различными видами финансирования для соответствующего обеспечения плановых программных индикаторов непосредственно по программе.

Таким образом, подводя итоги сказанного, хотелось бы еще раз просто подчеркнуть, что зона осушения должна быть раскрыта более подробно, прежде всего с точки зрения получения в этой зоне на осушенных землях необходимого объема кормовых культур, а в самой концепции сказано, что наполовину: половина на орошение, половина на осушение - это первое, что должно быть обеспечено. Второе, что важнейшим фактором, вообще не оговоренным в концепции, является необходимость приведения в порядок, возврат сельхозугодий в нормальное состояние, возврат их в сельскохозяйственное использование (всех этих млн. га, которые потеряны), что особенно важно для нечерноземной зоны. Более подробно должно быть изложено, финансирование тех или иных мелиоративных мероприятий, и во что бы то ни стало нужно отразить за счет чего и как мы на выделенные деньги будем обеспечивать достижение программы индикаторов по концепции. Практика показывает, что на данном этапе они не достижимы. Должны быть соответствующим образом отражены вопросы развития производственной базы, обеспечения техникой организаций, которые будут выполнять непосредственно мелиоративные работы, должно быть отражено первоочередное значение подготовки проектно-сметной документации. Представлялось бы целесообразным отразить организационное построение всей этой работы для того, чтобы соответствующим образом все направления были выполнены.

Высказанные предложения не умоляют и не отвергают всего того объема работ, который выполнен в концепции, но существенно дополняют то, что необходимо для достижения концептуальных индикаторов нашей Программы.



А.А. Викснэ
04.03.2011