

УДК 338.436:631.6

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ АГРОМЕЛИОРАТИВНЫХ ПАРКОВ В РОССИИ

**В. Н. Щедрин** *Академик РАН, доктор технических наук, профессор, главный научный сотрудник*

**И. П. Абраменко** *кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник  
Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, г. Новочеркасск*

**Р. В. Ревунов**, *кандидат экономических наук, доцент,  
Южный Федеральный университет, г. Ростов-на-Дону*

**Введение.** Анализ современных темпов развития мелиорации в странах с лидирующими позициями в агропромышленной отрасли выявил строго восходящую направленность тренда, характеризующего часть мелиорируемых земель в общем объёме площади обрабатываемых земель[1]. При этом именно мелиорируемые сельхозугодия всегда являлись основным «стержнем» устойчивого развития агропромышленного комплекса (далее - АПК), обеспечивая его необходимыми объемами сельскохозяйственной продукции[2]

В условиях современных экономических и геополитических реалий вопросы импортозамещения, в том числе сельхозпродукции, приобретают особую, стратегическую актуальность. Немаловажную роль в процессе импортозамещения играет рациональность при распределении импортируемых товаров, замена которых отечественными «одним днем» невозможна. Однако краткосрочность таких явлений должна быть гарантирована резким развитием механизмов господдержки отечественных производителей соответствующей продукции, созданием новых производств аналоговой продукции[3], расширению внешнеэкономических связей, и как следствие, формированию экспортного потенциала[4].

В настоящее время мелиоративным системам на территории Российской Федерации в подавляющем большинстве случаев требуется масштабная реконструкция, что связано со значительным износом гидротехнических сооружений и объектов капитального строительства, входящих в состав ука-

занных систем[5]. Такая реконструкция, а также строительство новых ирригационных систем требует значительных материальных вложений, которые сельхозтоваропроизводители, ведущие хозяйственную деятельность на данных территориях обеспечить не в состоянии[6].

**Материалы и методы.** Авторами рассмотрены целевые программы, направленные на государственное финансирование мероприятий по строительству и реконструкции мелиоративных объектов регионального и межрегионального уровней, а также водохозяйственных систем межрегионального масштаба, обеспечивающих стабильное функционирование данных объектов. Кроме того, рассмотрены основные аспекты действующего законодательства Российской Федерации и возможности его применения для решения задач мелиорации в области земельных вопросов.

**Результаты и обсуждение.** Необходимость развития научных исследований в области мелиорации, в основе которых планируется практическое применение инновационных технологий обусловлена стратегией развития мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России до 2030 года[7].

Одной из ключевых задач, необходимость реализации которых отражена в экспортной доктрине, является расширение и закрепление отечественных товаров на мировых продовольственных рынках. Так к 2050 г. поставлена достаточно амбициозная цель - «завоевать» 15 % мирового рынка [8].

Эффективная реализация такой стратегически значимой для нашей страны задачи возможна в том числе, с использованием мелиорации. Мелиорация земель с соблюдением необходимых агротехнологий позволит отечественную сельхозпродукцию на мировом рынке представлять в виде экологически чистых товаров.

Достижению поставленных целей может способствовать создание инновационных инфраструктурных объектов мелиорации – мелиоративных парков (МП), концепция которых в настоящее время разработана учеными

ФГБНУ «Российского научно-исследовательского института проблем мелиорации» [9]. Мелиоративный парк – это форма взаимодействия управляющей компании (далее – УК) с сельхозтоваропроизводителями, органами исполнительной власти и иными участниками агропромышленного комплекса с целью развития сельского хозяйства и сельских территорий на основе мелиорации [10].

Практическое применение данного инструмента в условиях нынешних реалий экономической ситуации Российской Федерации возможно лишь на территории опережающего развития – экономическо-правового инструментария, способного на выделенных территориях сформировать льготные налоговые условия и упростить административные процедуры создавая тем самым привлекательный «климат» для увеличения инвестиций, интенсивного развития экономики и улучшения социально-экономических показателей региона.

В ходе реализации концепции агромелиоративного парка начавшейся в 2017 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014-2020годы планируемые к мелиорированию земли сельхозназначения, переданы на праве постоянного бессрочного пользования учреждению по мелиорации, подведомственному Минсельхозу России.

С целью обеспечения высокого уровня эффективности реализации задач МП функции управляющих компаний необходимо возложить на соответствующее ФГБУ мелиоводхоз региона.

Вместе с тем, функционирование МП, экономическая стабильность работы которого обеспечена государственно-частным партнерством предполагает, что управляющей компании в ходе реализации проекта по строительству и функционированию МП необходимо заключать соглашения о ведении хозяйственной деятельности на территории МП, в том числе и с резидентами-товаропроизводителями сельхоз продукции.

В соответствии с действующим законодательством резиденты особых

экономических зон (территорий опережающего развития) являющиеся арендаторами земельных участков имеют право только на хозяйственную деятельность в пределах данных участков, при этом право на передачу в субаренду таких участков у них отсутствует.

Учитывая вышеизложенное, хозяйственную деятельность на территории МП имеет право вести только правообладатель - управляющая компания в лице учреждения по мелиорации, подведомственного Минсельхозу России, что нарушает суть концепции создания и функционирования МП.

Вопросы оптимизации распределения властных полномочий в части создания мелиоративных парков, регулирования земельных правоотношений, формирования системы преференций, стимулирующих сельскохозяйственных товаропроизводителей к участию в мелиоративном парке будут раскрыты в данной статье.

Рассмотрим полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений (таблица 1).

Таблица 1 – Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере земельных правоотношений[11]

Наименования субъекта земельных правоотношений	Полномочия субъекта земельных правоотношений
Российская Федерация	1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; 2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков; 3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства; осуществление государственного земельного надзора;

	<p>4) установление порядка резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков для государственных и муниципальных нужд;</p> <p>5) резервирование земель, изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации;</p> <p>6) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;</p> <p>7) иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, федеральными законами.</p> <p>2. Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью).</p>
Субъекты Российской Федерации	<p>1. Резервирование, изъятие земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.</p> <p>2. Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.</p>
Органы местного самоуправления	<p>1. Резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.</p> <p>2. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.</p>

Анализ информации, представленной в таблице 1, позволяет сказать о том, что полномочия органов власти Российской Федерации на различных уровнях достаточны для создания МП. Законодательство Российской Федерации для решения острых земельных вопросов имеет в своем «арсенале» та-

кие полномочия, как установление порядка резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков для государственных и муниципальных нужд; резервирование земель, отчуждение земельных участков для нужд Российской Федерации; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель. Набор таких инструментариев в достаточной мере способен обеспечить создание и эффективное функционирование агро-мелиоративных парков - АМП.

Исследование законодательства Российской Федерации о налогах и сборах показывает, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования обладают необходимыми полномочиями для формирования благоприятной экономико-институциональной среды, позволяющей привлечь инвесторов к реализации проектов в юрисдикциях вновь создаваемых АМП. Рассмотрев полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений, указанные в Налоговом кодексе Российской Федерации можно утверждать, что у органов государственной власти РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления имеются полномочия для создания экономических стимулов, повышающих инвестиционную привлекательность агро-мелиоративных парков[12]. По мнению авторов, одним из приоритетных инструментов реализации указанного нормативно-правового механизма, может стать разработка дифференцированных ставок водного налога, стимулирующих водопользователей к реализации инвестиционных проектов на территории АМП.

Также одним из основных инструментариев стимулирования развития агро-мелиоративных парков может быть применение так называемых «налоговых каникул». Реализация данного инструментария возможна в предоставлении отсрочек по уплате налогов резидентам специальных экономических зон, т.е. хозяйствующим субъектам, непосредственно осуществляющим свою деятельность на территории агро-мелиоративных парков. Для сельхозтоваропроизводителей режим «налоговых каникул» может быть применен к едино-

му сельскохозяйственному налогу. Результатом применения такого механизма станет значительное увеличение показателей ликвидности хозяйствующих субъектов, что обретает особую актуальную роль в случае с вновь созданными сельхозтоваропроизводителями, которые еще не обрели устойчивого финансового положения[13,14].

Временное недополучение налоговых поступлений бюджетной системой РФ с превышением компенсируется развитием масштабов бизнеса и, как следствие, увеличением налоговой базы. По оценкам исследователей, инструмент «налоговых каникул» хорошо зарекомендовал себя при создании особых экономических зон[15].

Рассмотрев нормативно-правовые основы создания и функционирования АМП исследуем проблему управления указанными парками. По нашему мнению, для осуществления организационно-управленческих функций необходимо учредить единую государственную управляющую компанию - оператора АМП, подведомственную непосредственно Министерству сельского хозяйства РФ. Аргументами в пользу подобного предложения являются следующие: минимизируется расходование бюджетных средств, необходимых для содержания оператора АМП; упрощается контроль за деятельностью оператора АМП; упрощается оценка эффективности деятельности оператора АМП; минимизируется документооборот и время, необходимое для принятия управленческих решений.

В тоже время, законодательство предусматривает возможность создания компаний-операторов АМП, находящихся в совместном ведении Российской Федерации (в лице уполномоченного органа государственной власти – Минсельхоза РФ) и субъекта Российской Федерации (в лице соответствующего уполномоченного органа госвласти субъекта). Подобный подход позволяет в максимальной мере учесть природно-климатические, социально-экономические, нормативно-правовые, культурные особенности конкретного субъекта Российской Федерации. Как отмечалось ранее, в ряде регионов РФ успешно функционируют федеральные государственные бюджетные учре-

ждения «Мелиоводхозы», осуществляющие управление мелиоративной инфраструктурой. Данные организации подведомственны Минсельхозу РФ, встроены в систему учёта и контроля, обладают необходимым кадровым потенциалом, техническими средствами, опытом, знанием местной специфики водопользования. В связи с этим, не вызывает сомнений целесообразность наделения Мелиоводхозов полномочиями в сфере управления вновь создаваемыми агро-мелиоративными парками.

Согласно пункта 5 статьи 56.3 Земельного кодекса РФ, допускается отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд, в результате которого прекращаются право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или право безвозмездного пользования таким земельным участком, может осуществляться независимо от формы собственности на такой земельный участок. Таким образом, имеется рамочная законодательная норма, позволяющая сформировать процедуру отчуждения земельного участка у собственника в случае нарушения ими установленного режима эксплуатации земель.

Согласно научной позиции авторов, при создании АМП необходимо сформировать режим эксплуатации мелиорируемых земельных угодий, учитывающий эколого-природную специфику конкретной территории, разработать и установить критерии оценки соответствия хозяйственной деятельности сельхозтоваропроизводителей установленным нормам. Также необходимо наделить организацию-оператора АМП правом инициировать в судебном порядке процедуру отчуждения земельного участка недобросовестного сельхозтоваропроизводителя в пользу государства в случае систематического нарушения им установленного режима эксплуатации мелиорируемых угодий. Среди возможных оснований инициирования процедуры отчуждения земельного участка, по нашему мнению могут быть следующие: систематическое превышение предельно допустимых концентраций удобрений

ний, вносимых в земельные угодья; нарушение технологии орошения возделываемых сельскохозяйственных культур; не выполнение противоэрозионных мероприятий; применение в производственном процессе ненадлежащей сельскохозяйственной техники и технологий.

Реализация подобной нормативно-правовой инициативы позволяет на этапе формирования АМП исключить недобросовестных инвесторов, земельных спекулянтов, ориентированных на ненадлежащую эксплуатацию земельных участков в целях получения максимально возможного дохода в короткий срок.

Вышеизложенные обстоятельства подтверждают необходимость разработки нормативно-правового механизма создания и функционирования АМП, операторов АМП и т. п. Подобный механизм предполагает разработку рамочного федерального закона, регламентирующего базовые процедурные вопросы, распределение полномочий, а также нормативно-правовых актов более низкого уровня: постановлений Правительства РФ, законов субъектов РФ и др. Кроме того, в правовые акты РФ, регулирующих вопросы налогообложения, земле- и водопользования необходимо внести поправки, касающиеся уточнения режима функционирования АМП.

Стабильное развитие АМП в современных условиях напряженной экономической ситуации в Российской Федерации и постпандемических реалий, усложнивших деятельность отечественных сельхозтоваропроизводителей, возможно только в сбалансированных организационно-правовых условиях. Одним из ключевых механизмов, способным обеспечить такую стабильность на высоком уровне являются агропромышленные территории опережающего развития на основе мелиоративных технологий. Существующая в настоящее время нормативно-правовая база, регулирующая создание и функционирование территорий опережающего развития требует внесения изменений и дополнений для применения этого механизма к агропромышленному производству.

**Выводы.**

Формирование особых экономических зон на территории Российской Федерации в виде агропромышленных парков создаст предпосылки формирования не только позитивных, но и негативных социально-экономических последствий.

Наиболее значимыми среди возможных негативных эффектов могут быть следующие: в случае применения сельхозтоваропроизводителями экологически несбалансированных технологий возникают риски ухудшения состояния и качества почв; несбалансированное изменение действующего законодательства в области регулирования механизма государственно-частного партнёрства может спровоцировать значительное удорожание реализуемых на территории агропелиоративных парков инвестиционных проектов.

По мнению авторов, в случае фактической реализации предполагаемых рисков экономическая эффективность хозяйствующих субъектов на территории АМП будет иметь отрицательный тренд, связанный со снижением урожайности, а также возрастут дополнительные финансовые издержки, возникшие в связи с необходимостью корректировки документооборота и реструктуризации бизнес-процессов в соответствии с изменениями законодательства. Вышеперечисленные негативные последствия неизбежно спровоцируют рост сроков окупаемости реализуемых инвестиционных проектов.

Минимизацию перечисленных рисков (являющихся, по мнению авторов, основными) целесообразно осуществить посредством разработки и принятия рамочного федерального закона, детализирующего механизм создания, функционирования, ликвидации агропелиоративных парков, описывающих права и полномочия резидента АМП, участников, государственных органов РФ, субъектов РФ в части управления АМП. При этом, на период функционирования АМП необходимо ввести мораторий на изменение нормативно-правовой базы, касающийся функционирования АМП и вышеизложенных аспектов его деятельности.

Несомненно, что масштабы позитивных сформированных социально-экономических эффектов, появление которых будет предопределено в случае

надлежащего функционирования АМП (при минимизации вышеизложенных рисков) будут значительно шире. Среди них стоит отметить: формирование новых рабочих мест в ареалах создаваемых АМП и увеличение доходов домохозяйств, что, в свою очередь, способствует снижению социальной напряжённости; создание и развитие логистической инфраструктуры в ареалах расположения АМП; повышение объемов сборов налогов и других обязательных платежей, направляемых в бюджетную систему РФ; улучшение инвестиционной привлекательности субъектов РФ, на территории которых располагается АМП.

2. Закреплённое Земельным кодексом РФ право отчуждения земельных участков для государственных и муниципальных нужд формирует правовую рамку для создания мелиоративных парков в ареалах территориальной локализации объектов ирригационной инфраструктуры РФ и субъектов РФ. Согласно авторской точке зрения, в целях оптимизации законодательной и нормативно-правовой базы, целесообразным является расширение правовых оснований отчуждения земельных участков для государственных нужд необходимостью создания мелиоративного парка. При этом, собственнику земельного участка необходимо предоставлять компенсацию за счёт средств федерального бюджета, рассчитанную на основе действующих нормативно-правовых актов.

3. При создании необходимых институциональных, административно-правовых, организационно-экономических предпосылок, агро-мелиоративный парк может стать ядром многоотраслевого регионального (или межрегионального) экономического кластера. В частности, подобная модель может быть реализована в аграрном секторе и включает в себя следующие элементы: производство продукции растениеводства на мелиорированных землях АМП, переработку исходной сельскохозяйственной продукции, упаковку и продажу потребителям. Добавленная стоимость в результате реализации вышеописанной структуры производственного процесса будет формироваться на каждом этапе производственного цикла. В результате, за счёт действия

мультипликативного фактора, социально-экономическая эффективность АМП значительно повышается.