

© 2010 г.

**Леонид Шейнин**

кандидат юридических наук

(Институт экономики РАН)

(e-mail: lbsheynin@mail.ru)

## **ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗЕМЕЛЬНО-МЕЛИОРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

После засухи 1963 г метод подъема сельского хозяйства с помощью мелиорации земель широко применялся в СССР – вплоть до начала 1990-х годов, когда оказались исчерпанными ресурсы государственного бюджета. Этот метод оказался малоуспешным. Не рациональны были его организационные рамки (заказчиками работ были органы мелиорации и водного хозяйства, отделённые от органов сельского хозяйства). Он не был поддержан с финансовой и с правовой стороны (колхозы и совхозы не брали на себя никаких дополнительных обязательств по случаю улучшения их земель за счёт государства). Централизованная направленность государственных вложений мешала видеть, что во многих случаях хозяйства нуждались не столько в мелиорации земель, сколько в дорогах. Эффективность мелиорации сдерживалась суженой целью выделяемых средств (работы не должны были затрагивать лесные и иные несельскохозяйственные земли); проекты не выходили за административные границы. Рентабельность проектов нередко искусственно завышалась с целью сделать их более приемлемыми в глазах плановых органов. Эти недостатки не должны повториться, когда будет восстановлена идея государственного содействия земельным улучшениям.

**Ключевые слова:** программа мелиорации земель, бюджетная помощь сельскому хозяйству, Минводхоз СССР, проекты мелиорации, ведомственные рамки, административные границы, земельное право.

В агрономических кругах считается, что большая часть сельскохозяйственных земель нуждается в тех или иных коренных улучшениях и/или защитных мероприятиях. Такое мнение вполне оправданно. Правильно выполненная мелиорация способна существенно повысить ценность неудобных или малопродуктивных земель. Вместе с тем мелиорация тесно связана с общим состоянием сельского хозяйства. Если сельское хозяйство на подъёме, то мелиорация востребована. Если же сельское хозяйство в упадке, как это наблюдается в ряде регионов России, то мелиорация не в почёте. Но и в таких регионах "стрелка барометра" рано или поздно должна указать на необходимость развития сельского хозяйства и на престижность труда в нём; тогда о мелиорации вспомнят не только агрономы, но также общественные деятели и СМИ. Для её разви-

тия потребует помощь государства. Опыт государственного руководства земельными улучшениями накоплен в странах Запада; такое улучшение осуществлялось и в старой России. В 1920-х годах, продолжая традицию, земельные органы союзных республик помогали крестьянским мелиоративным товариществам, разрабатывая для них мелиоративные проекты. Впоследствии мелиорация земель была возложена на колхозы. Конституция СССР 1936 г. побуждала колхозы к мелиорации, провозгласив, что занимаемая ими земля останется за ними не только в бесплатном, но и в бессрочном (вечном) пользовании.

Начиная с 1950-х годов, государство принимало на себя значительную часть затрат по мелиорации колхозных земель в отдельных областях, а в 1960-х годах начало практически полностью финансировать апробированные (включенные в план) мелиоративные проекты. Хотя этот последний опыт оказался во многом неудачным, его уроки являются поучительными; они не должны быть забыты.

При плановом хозяйстве в СССР не отрицался критерий экономической эффективности, и конкретные плановые показатели сопровождались заданиями, ориентирующими на экономичность использования ресурсов. Требовалось, чтобы вложенные в плановые проекты средства обеспечивали некоторую отдачу, размер которой не мог быть меньше нормативной.<sup>1</sup> Вместе с тем, не только не ставилась задача, чтобы отпущенные средства приносили *максимум* возможного эффекта, но и преобладал затратный подход, неизбежный в хозяйственной системе того времени, плановые задания, в том числе по уровню эффективности, носили во многом волюнтаристский характер. Это был один из главных факторов, обусловивших низкую эффективность советской экономики.

Рассмотрим эту проблематику на материалах мелиоративного строительства.

*Выбор приоритетов.* Для решения продовольственной проблемы в 1960-х годах был сделан выбор в пользу мелиорации сельскохозяйственных земель. Этот выбор получил массивную финансовую поддержку; деньги на мелиоративные проекты выделялись из государственного бюджета. Было создано независимое от Министерства сельского хозяйства союзно-республиканское Министерство мелиорации и водного хозяйства

---

<sup>1</sup> Обычно эта отдача определялась в виде рентабельности, исчисляемой за плановый срок как отношение полученной прибыли к издержкам производства. В качестве нормативной отдачи принималась рентабельность на уровне 15 %. Иногда издержки исчислялись по особой методике, в них включался процент (до 6 % в год) на задействованный в производстве капитал – так называемые расчётные издержки. В настоящее время расчётные издержки не вычисляются. Такой «усечённый» метод счёта нельзя признать корректным, ибо он искусственно занижает себестоимость выпускаемой продукции.

(Минводхоз). По замыслу политического руководства страны, повсеместная мелиорация сельскохозяйственных земель призвана была решить не только продовольственную проблему. Она должна была повысить доходы колхозов (и совхозов), а равно сельских жителей.<sup>1</sup> Некоторые руководители мелиоративного дела имели в виду также возможность выровнять с помощью мелиорации урожайность культур на мало- и высокоплодородных почвах, и «снять» тем самым проблему резкого различия в доходах между колхозами, работающими в менее и более благоприятных природных условиях. Впрочем, эта задача, как весьма спорная (если не сказать неосуществимая), не афишировалась.

С помощью мелиорации предполагалось добиться подъёма отсталого сельского хозяйства в целом.

Выбранное направление решения продовольственной проблемы не рассматривалось как единственно возможное. До 1960-х годов на достижение той же цели была направлена политика распашки целинных и залежных земель, которая позволила существенно увеличить площади посевных площадей. Все союзные и автономные республики, края и области получали задания искать, находить и распахивать такие земли. Соответствующие задания доводились до административных районов и непосредственно до колхозов и совхозов. Таким образом, в выполнение государственной программы вовлекалось большое количество исполнителей; осуществлялась она централизованно.

Основная масса целинных и залежных земель была распахана в зоне сухих степей, прежде всего в Северном Казахстане, где был даже образован особый Целинный край<sup>2</sup>. Но это – зона так называемого рискованного земледелия. В благоприятные годы (когда вовремя выпадают дожди) там можно получить относительно высокие урожаи, но в неблагоприятные годы – ничего. Кроме того, в спешке там распахали и такие массивы, с лёгкими песчаными почвами, которые вообще не следовало трогать. В сухие и ветреные годы их распашка обернулась пыльными бурями. На этих массивах народное хозяйство не приобрело пахотных земель, но зато потеряло (пусть небогатые) пастбищные земли. Немало земель было неоправданно распахано в других местах; так, пострадали берега многих рек, озёр, водохранилищ, на которых травяной покров был уничтожен вплоть до уреза воды.

<sup>1</sup> Сб. Вопросы теории советского земельного права. Изд. АН СССР. М., 1976, с. 42-48.

<sup>2</sup> Обустройство нового края предполагало придание достойного вида его столице. С этой целью из бюджета СССР выделялись крупные средства на новое строительство в административном центре края – Акмолинске, который был переименован в Целиноград. При новом повороте истории, который произошёл после распада СССР, Целиноград стал столицей Республики Казахстан под именем Астана.

Распашка миллионов гектаров целинных и залежных земель не дала той отдачи, которую от неё ожидали. Видимо, это обстоятельство и вызвало к жизни обширную мелиоративную программу. Как и в предыдущем случае, эта программа была строго централизованной. Такое её построение таило в себе и плюсы, и минусы. С одной стороны, централизация обеспечивала её надёжное финансирование. Но с другой, этот же метод не позволял полностью учитывать то разнообразие условий, в которых велось сельское хозяйство на просторах СССР.

Например, многим хозяйствам не хватало (и не хватает) хороших дорог. А приведение в порядок сельскохозяйственных земель предполагало улучшение дорог, и этого нужно было добиваться в рамках каждого хозяйства по отдельности. Но в государственных планах по мелиорации земель дороги находились где-то на периферии. Между тем, было не так уж мало хозяйств, в которых доминантная цель программы – мелиорация земель уступала по своему значению дорожной нужде. На местах иногда применяли то, что в литературе последних лет именуется «адаптивным (приспособительным) планированием». Мелиорацию земель заменяли дорожными работами. Но поскольку такая замена официально не допускалась, её выполняли негласно. По документам производилась мелиорация земель, фактически же на отпущенные средства велись строительство или ремонт дороги.<sup>1</sup>

Выявилась также тенденция, которую можно назвать официальной перестановкой приоритетов. На местах программу мелиорации нередко воспринимали как государственную помощь отстающим хозяйствам; при этом задача повышения сельскохозяйственного производства отступала на второй план. Например, для Московской области специалисты разработали схему мелиоративных мероприятий, в которой приоритет был отдан западным районам области, где повышения урожайности полей и лугов можно было добиться с относительно меньшими затратами. Схема была утверждена, но когда дело дошло до её выполнения, «бунт» подняли восточные районы. В этих Мещёрских местах колхозы занимали преимущественно мало плодородные песчаные и болотистые почвы, их благосостояние было заметно ниже, чем колхозов западных районов. Руководители восточных (Мещёрских) районов добились пересмотра схемы: приоритет при осуществлении мелиоративных мероприятий был отдан этим районам.

Пересмотр приоритетов примерно в том же направлении был осуществлен не только в Московской области, но и в более широком масштабе.

---

<sup>1</sup> Именно это явление лежит в основе недоумения некоторых учёных-мелиораторов, которые проводят раскопки документально заложенного на полях гончарного дренажа (чтобы проверить, насколько эффективно он работает), но не обнаруживают его там.

Колхозы Нечернозёмной зоны РСФСР (которая совпадает в основном с лесной зоной) были существенно слабее (беднее), чем в южной – степной и лесостепной полосе. Многие районы в этой зоне теряли своё население, сельская местность приходила в запустение (последствия этого запустения видны во многих местах Нечернозёмья и по сей день). Для преодоления такого положения было решено использовать мелиорацию. А чтобы государственные средства целенаправленно шли именно в этом направлении, при Минводхозе СССР был создан главк Нечернозёмводстрой.

Насколько удалось с помощью этого главка приостановить отток населения из 29 областей и автономных республик РСФСР, включенных в программу преобразования Нечернозёмья, не известно. Но выполнить полностью первоначальный замысел явно не получилось. Очевидно, дело было не только в мелиорации. Мелиорация не могла (и не может) выступать как панацея в области сельского хозяйства. То же самое можно сказать относительно химизации сельского хозяйства (которая одно время была в особом фаворе) или относительно внедрения в сельское хозяйство отдельных культур или прогрессивных технологий. Все эти средства хороши, но только при определённых условиях и при должном взаимодействии с другими факторами производства. Надо считаться также с тем, что экономичность выполняемых работ нередко падает, если соответствующие производственные программы направлены одновременно на достижение социальных целей.

Эту последнюю закономерность можно проследить на примере ещё старой России. В засушливые годы некоторые земства при поддержке государственного бюджета устраивали общественные работы с целью дать заработок людям, которые лишились урожая. Например, такие работы в Воронежской губернии устраивало Богучарское земство. Они были направлены на ремонт дорог, постройку прудов и колодцев, посадку лесов и на другие общепользные мероприятия. Однако отдача была невысокой. Здесь сказались субъективные факторы – неготовность многих земств подобрать подходящее дело для массы людей.<sup>1</sup> Но действовала, видимо, и объективная закономерность. В едином проекте нелегко совместить две несходные задачи: с одной стороны, с минимальными затратами добиться какой-то общепользной цели, а с другой – обеспечить обездоленным людям хотя бы небольшой доход.

Передвижка приоритетов, которая происходила в СССР в области мелиорации земель, не отменяла планового требования, в соответствии с которым мелиоративные проекты должны были выглядеть достаточно

---

<sup>1</sup> Рытель В., Терновский В. Орошение и обводнение на Юге Европейской России// Ежегодник Отдела земельных улучшений за 1909 г. – СПб., 1910.

рентабельными. Но для причастных и заинтересованных организаций документальное («бумажное») оформление подтверждающих расчётов оказалось не особенно трудным делом. Этому способствовали существенные пробелы в правовом оформлении и организации мелиоративного дела.

(1) Хозяйства, на землях которых выполнялись мелиоративные работы, даже формально не отвечали за достижение тех высоких урожаев, которые предусматривались в проектах. Поэтому они давали согласие на выполнение мелиоративных проектов без особых колебаний. Поскольку работы велись за государственный счёт, хозяйства рассматривали мелиорацию земель как некий подарок судьбы. Они не склонны были делать замечания по поводу содержания мелиоративных проектов и не предъявляли претензий к качеству выполненной мелиорации. Обычно они без возражений подписывали акты о приёме земель, на которых выполнялись мелиоративные работы. Более того, фактически от них не требовалось правильно содержать переданные им каналы и другие сооружения, которые создавали своим трудом строители-мелиораторы. У некоторых хозяйств не было достаточных сил и средств, чтобы правильно эксплуатировать мелиоративные каналы и сооружения. В результате они не проявляли о них должной заботы, нередкими были случаи, когда выходили из строя не только эти каналы и сооружения, но и сами мелиорированные земли. Причастные к мелиорации проектно-изыскательские и строительные организации не побуждались к ответственности за результаты своей работы; не несли ответственности и хозяйства, которым передавались в эксплуатацию мелиорированные земли.

(2) Значительные средства, отпускавшиеся на мелиорацию земель, создавали иллюзию, что государство одно способно своими силами и средствами привести в порядок десятки миллионов гектаров сельскохозяйственных земель, нуждавшихся в мелиоративном обустройстве. Эта иллюзия привела к забвению более скромных, но давно зарекомендовавших себя законодательных мер, направленных на поощрение тех хозяйств, которые сами проявляли заботу о мелиорации своих земель и выполняли её за собственный счёт.

(3) Проектно-изыскательские организации, выполнявшие мелиоративные заказы, в своей массе подчинялись Минводхозу; они должны были помогать выполнению его планов. Основным показателем этих планов был прирост площадей мелиорированных земель. Важность этого показателя не подлежит сомнению, однако нельзя сказать, что он точно выражает выгоду от мелиорации.<sup>1</sup> Тем не менее, именно на этот показатель (в

---

<sup>1</sup> В качестве показателя выгоды от земельных мелиораций должен выступать прирост ценности мелиорированной земли.

первую очередь) должны были работать проектировщики. Если бы оказалось, что какой-то проект составлен по принципу «лучше меньше, да лучше», то вовсе не обязательно выбор останавливался на нем. Наилучшим был тот проект, который при данной сумме затрат сулил больший прирост мелиорированных площадей. Что касается экономического обоснования такого рода проектов, то проектировщики нередко использовали в своих расчётах завышенные цифры урожайности культур на мелиорированных землях.

(4) В качестве заказчиков проектов мелиорации и самих мелиоративных работ выступали организации того же Минводхоза. Они должны были принимать (или не принимать) как составленные проекты, так и законченные мелиоративные работы. В конечном счёте, от них зависело выполнение или невыполнение министерского плана по вводу в эксплуатацию мелиорированных площадей. Понятно, что они редко предъявляли высокие требования к «своим» организациям, подчинённым тому же Министерству. Правда, иногда в качестве заказчиков выступали организации сельского хозяйства. Такой порядок по идее был значительно лучше, но он применялся далеко не всегда.<sup>1</sup>

*Ведомственность как порождение планового приоритета.* У централизованной программы мелиорации сельскохозяйственных земель были и менее видные недостатки, которые вызывались узкой направленностью принятой мелиоративной программы. Организации Минводхоза поощрялись (или не поощрялись) в зависимости от роста мелиорированных площадей не всяких земель, но только таких, которые служили или должны были служить сельскому хозяйству. Между тем, мелиорация – это мероприятие, которое в оптимальном варианте распространяется целиком на определённую территорию. На этой территории могут быть не только сельскохозяйственные, но и всякие другие земли, соседствующие с сельскохозяйственными. Проект мелиорации должен охватывать, по крайней мере, все продуктивные земли. Это правило давно известно в России. Так, 2-й Мелиоративный съезд инженеров-гидротехников, проходивший перед Первой мировой войной, нашёл необходимым, чтобы в состав изыскательских партий, готовивших проекты мелиорации сельскохозяйственных земель, были включены также специалисты по лесному хозяйству.<sup>2</sup>

В некоторых местностях существовали условия для охвата мелиоративными проектами не только сельскохозяйственных, но и смежных зе-

---

<sup>1</sup> В Эстонии мелиоративные работы выполняли организации, принадлежавшие объединению «Сельхозтехника». По-видимому, привлечение посторонних подрядчиков (к которым можно было предъявить более высокие требования) обеспечивало лучшее качество проводимой мелиорации.

<sup>2</sup> См. Д. С. Флексор. Съезды по мелиоративному делу. // Ежегодник Отдела земельных улучшений. 1913. ч. 1. – СПб., 1914.

мель, входивших в черту городов и посёлков, принадлежавших лесному хозяйству, и др. Но в глазах Минводхоза территориальное расширение его ведомственных проектов, хотя бы это требовало небольших дополнительных затрат, означало бы что-то вроде филантропии. Ведь мелиораторам пришлось бы расходовать часть своих сил и средств на такие работы, которые не были бы им впоследствии «засчитаны». По всей видимости, отпугивала и такая трудность, как необходимость налаживания межведомственного сотрудничества. Как результат – мелиоративные проекты не всегда имели оптимальные границы.

Каналы и другие водные объекты, создаваемые в интересах сельского хозяйства, могут попутно служить также для других нужд. В частности, они могут выступать в качестве противопожарных водоёмов, работать на удовлетворение бытовых потребностей местного населения. Некоторые проектные организации Минводхоза рассматривали вопросы зарыбления вновь создаваемых каналов и других водных объектов, их зелёной защиты. Приданию канальным мелиоративным системам комплексного назначения пытался способствовать Госстрой СССР. Такое требование, обращенное к заказчикам и проектировщикам мелиоративных систем, содержалось в некоторых принимаемых им строительных нормах и правилах (СНиП). Однако каких-либо инструментов для обеспечения своего требования Госстрой не предлагал.

Такое положение не было случайным. Ведь всякий выход проекта за пределы задания заказчика требовал решения некоторых межведомственных, в том числе финансовых, вопросов. Принимать на себя такие решения Госстрой СССР не мог, поскольку они выходили за пределы его полномочий. Подобные решения можно и нужно было принимать на уровне закона, однако законодательство того периода мало внимания уделяло необходимости согласования интересов разных ведомств.

При строительстве прудов в ряде случаев проявляла себя несогласованность мелиоративных проектов с территориальным планированием. (Минводхозовские организации создавали пруды для орошения в колхозах и совхозах кормовых севооборотов, пастбищ и огородных земель.) Плотины прудов представляли собой удобные переходы, поэтому они начинали притягивать к себе транспортные средства; происходила стихийная перепланировка дорожной сети. Но мелиоративные организации редко заботились о том, чтобы заблаговременно увязать свои проекты с дорожными планами.<sup>1</sup>

Мелиорация выполнялась отдельно и независимо от капитальных мер по защите почв от эрозии, ибо борьба с эрозией почв по закону была

---

<sup>1</sup> На трассе Москва–Воронеж дорожные органы строили переходы через некоторые ручьи и овраги не в виде мостов, а в виде плотин. За плотинами образовывались пруды, которыми пользовались соседние хозяйства. К сожалению, опыт этого межведомственного сотрудничества остаётся почти не известным.

в компетенции органов сельского хозяйства. Нередко бывало так, что в пределах одного и того же хозяйства разные организации составляли и осуществляли *параллельные* по своей сути проекты по улучшению земель и по защите их от неблагоприятных стихийных процессов.

Минводхоз не желал (или не имел возможности) расходовать свои ресурсы для удовлетворения «чужих» нужд не только в области мелиорации земель и их защиты. Если его строительные организации где-нибудь в Новгородской области в зимний период, в «мёртвый сезон», в порядке подряда занимались вывозкой дров или торфа, то они не вправе были тратить на эти работы свой фонд заработной платы. Они получали от заказчиков деньги за выполненные работы, но выделить из полученных сумм необходимую часть для выплаты заработной платы своим работникам оказывалось для них трудной задачей.

Подобные отклонения от рациональной экономики были характерны только для определённых десятилетий, когда действовали специальные правила, регулировавшие образование фонда заработной платы и его расходование. Однако сходные отклонения могут возникать и ныне. Если государственные задачи, поставленные перед отдельными ведомствами, не подкрепляются механизмами, обеспечивающими наиболее эффективное применение расходуемых средств, то не исключено, что эти задания будут выполняться по завышенной цене, без должного сравнения затрат и результатов.

*Административно-территориальные барьеры.* Проекты мелиорации земель иногда оказывались искусственно ограниченными, потому что они «не смели» пересечь административные границы. Этот недостаток особенно ощущался тогда, когда в проект можно (или даже нужно) было вовлечь земли соседней союзной республики. Примером такой ненужной робости может служить проект создания оросительной системы (на базе вод Днестра) на юге бывшей Молдавской ССР, где она граничила (и граничит) с Украиной. Часть общей границы имеет вид пилы, так что «зубья» этой пилы вклиниваются в территорию каждой из двух соседей.

Уклон местности с севера на юг, вплоть до Чёрного моря, диктовал решение, чтобы забор воды из Днестра находился на севере, то есть в пределах Молдавии. Основной массив земель, годных для полива, также находился в Молдавии, в её Каушанском районе. Проектируемая система получила название Каушанской. Инициатива создания оросительной системы исходила от Молдавии. И хотя финансирование строительства предполагалось из государственного бюджета СССР, весь проект был признан «молдавским» и целиком втиснут в её границы.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Проект не был осуществлён, во всяком случае, в полном объёме. Но его история поучительна в том смысле, что она представляет собой пример игнорирования необходимости сотрудничества между соседними республиками.

Но такое решение не было рациональным. Оно означало, что последние капли поливной воды должны были испариться точно на границе Молдавии с Украиной. Между тем, следовало бы рассмотреть возможность создать Каушанскую систему такой мощности, чтобы вода из неё могла бы оросить также все нижележащие украинские земли, вплоть до Чёрного моря. Этого сделано не было. Более того. В незавидном положении оказались вклинения, принадлежащие Украине, поскольку по проекту они не должны были получать воду со стороны Молдавии. Если бы впоследствии возникла необходимость в отдельном их орошении, то сделать это было бы весьма затруднительно<sup>1</sup>.

Возникшие несоответствия можно было преодолеть при договорном регулировании отношений между двумя республиками по этому вопросу. К сожалению, этого не наблюдалось. Какого-либо интереса к превращению Каушанского («Молдавского») проекта в межреспубликанский эти республики не проявили.

Одно из возможных объяснений заключалось в том, что деньги на осуществление проекта давал союзный бюджет. Ни одна из затронутых республик не была по-настоящему заинтересована в их экономии. Имело значение также нежелание сторон тратить время и силы на достижение приемлемой договорённости (хотя эта причина не была главной).

К сожалению, проекты такого рода были не единичны. Например, на базе сточных вод города Фрунзе (ныне Бишкек – столица Киргизской Республики) на границе с Казахстаном планировалось создать земледельческие поля орошения. Однако проект не предусматривал вовлечь в орошение ни единого гектара из состава казахстанских земель. Проект был Союзным, и обе республики стояли как бы в стороне от задачи повышения его экономической эффективности.

Работы, проводимые Минводхозом, неоднократно подвергались критике в печати. Во многих случаях эта критика была обоснованной. Но она редко затрагивала глубинные причины, по которым мелиорация земель проводилась не лучшим образом. Между тем, если оставить эти причины не вскрытыми, то нельзя исключить старых ошибок в новых ус-

---

<sup>1</sup> В СССР в некоторых случаях использовался такой приём, как привлечение Союзной организации для эксплуатации межреспубликанских каналов. Таким путём был решён, например, вопрос с межреспубликанскими каналами в дельте Аму-Дарьи, заведовать которыми было поручено Союзному УПРАДИК (Управление Аму-Дарьинскими ирригационными каналами). Но привлечение вышестоящего звена управления – не единственно возможный приём. После распада СССР республики Средней Азии создали свой Межгосударственный координационный водохозяйственный комитет, которому подчинен, в числе других, тот же УПРАДИК.

ловиях, когда мелиорация сельскохозяйственных земель с участием государственных средств снова окажется в повестке дня.

Изложенное выше не следует понимать так, что централизованные программы, предусматривающие капитальные вложения из государственных средств, не нужны, или что они заведомо убыточны. Такие программы необходимы, но они должны иметь экономическое обоснование и экономическое обеспечение. Если составляемые проекты рассредоточены по территории, то целесообразно применять такой метод, как встречное (долевое) участие заинтересованных лиц, организаций, административных единиц. Только при этом условии можно ожидать серьёзного отношения на местах к расходованию государственных средств; в противном случае эти средства будут рассматриваться как субсидии, порождать иждивенчество. Программы должны базироваться на уже имеющихся (положительных) образцах, но сами эти программы не должны выступать в роли панацеи. Опыт показывает, что конечная цель, вроде развития сельского хозяйства, достигается не каким-то одним выбранным мероприятием, а разнообразными путями и методами, при обязательном их взаимном согласовании. Это касается также мелиорации.

Мелиорация обычно тянет за собой перемены в дорожной сети, тропах, скотопрогонах, в начертании лесополос. Меняется нарезка полей и других угодий, нередко требуется перенос строений. Все такие преобразования целесообразно выполнять в рамках землеустройства. Без этого практически невозможно объединить в одном мелиоративном проекте смежные земельные владения, оказывающиеся в одной связке. Исторически в составе Наркомзема РСФСР существовало даже единое управление мелиорацией и землеустройством (Упрмелиозем). В эпоху Минводхоза мелиораторы нередко брали на себя функции землеустроителей, но это у них не всегда получалось. В настоящее время Минводхоза нет, мелиорацией по закону (и по логике вещей) должно заниматься Министерство сельского хозяйства РФ.

К сожалению, в ходе преобразований последних лет сельское хозяйство потеряло свою землеустроительную службу. Вместо устройства продуктивных земель многие её специалисты заняты теперь государственной регистрацией дачевладельцев на их шести сотках. Потеряв свой землеустроительный аппарат, МСХ РФ не может претендовать на руководство мелиоративным делом в стране. Но такое положение не может продолжаться долго. Рано или поздно, государство должно вернуться к мерам по улучшению сельскохозяйственных земель, к защите их от природных невзгод. Без землеустроительной службы здесь нельзя обойтись. Вывод из сказанного простой. Министерство сельского хозяйства должно восстановить свой корпус специалистов по устройству земель.