

УДК 631.1

DOI: 10.31774/2222-1816-2020-2-196-221

Л. А. Воеводина, О. В. Воеводин

Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации, Новочеркасск,
Российская Федерация

ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОТРАСЛИ США: ПЕРСПЕКТИВА ПРИМЕНЕНИЯ ДЛЯ МЕЛИОРАТИВНЫХ ПАРКОВ В РФ

Цель: изучение опыта организации работы водохозяйственных организаций, в т. ч. Бюро мелиорации Департамента внутренних дел США (Bureau of Reclamation Department of the Interior) (БМ) и ирригационных дистриктов (Irrigation District) (ИД), на основе которого проанализирована возможность его применения для государственно-частного партнерства в водохозяйственной отрасли и функционирования мелиоративных парков в современных условиях РФ. **Материалы и методы.** Для формулирования выводов и умозаключений применялись методы: сравнительного и системного анализа, ситуационного подхода. **Результаты:** отмечены наиболее важные аспекты создания и современной деятельности БМ; представлена организационная схема БМ; рассмотрен порядок создания федеральных проектов по водоснабжению и законы, оказавшие существенное влияние на развитие мелиорации в США; установлено, что ИД являются структурами, чьи функции наиболее схожи с функциями ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения»; рассмотрена принципиальная схема управления ИД, в котором через совет директоров реализуется участие конечных потребителей оросительной воды в принятии решений; даны пояснения для понятия «право на воду», используемого в США, для трех основных типов конечных получателей субсидируемой воды по проектам БМ: квалифицированный получатель, ограниченный получатель и получатель по «предыдущему закону»; предложены принципиальные варианты реализации концепции создания мелиоративного парка при адаптации для российских условий опыта водохозяйственных организаций США. **Выводы.** Опыт развития мелиоративной отрасли в США доказал, что реализация сложных комплексных проектов наиболее эффективно осуществляется при государственном участии. Даже сегодня большинство гидротехнических сооружений США остаются в собственности федерального правительства, другая существенная часть находится в собственности правительств штатов. Опыт работы ИД в США может быть использован в деятельности мелиоративного парка.

Ключевые слова: США; Бюро мелиорации; ирригационный дистрикт; водохозяйственные организации; мелиоративный проект; законодательство; государственно-частное партнерство; мелиоративный парк.

L. A. Voyevodina, O. V. Voyevodin

Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems, Novocherkassk,
Russian Federation

EXPERIENCE OF STATE-PRIVATE INTERACTION IN THE WATER INDUSTRY OF THE USA: PROSPECTS FOR APPLICATION IN RECLAMATION PARKS IN THE RUSSIAN FEDERATION



Purpose: to study the experience of organizing the work of water management organizations, including the Bureau of Reclamation Department of the Interior (BM) and the Irrigation Districts (ID), on the basis of which the possibility of its application for public-private partnership in water industry and the operation of reclamation parks under modern conditions of the Russian Federation has been analyzed. **Materials and methods:** to draw conclusions and decisions, such methods as comparative and system analysis, situational approach were used. **Results:** the most important aspects of the creation and modern activities of BM are noted; the organizational chart of BM is presented; the procedure for creating federal projects for water supply and the laws that have a significant impact on the development of land reclamation in the United States is considered; it has been found that IDs are structures whose functions are most similar to those of the FSBI “Land Reclamation and Agricultural Water Supply Management”; the basic scheme of ID management, in which the participation of end users of irrigation water is implemented in decision-making through the board of directors is considered; the explanations for the concept “the right to water” used in the USA for the three main types of final recipients of subsidized water for BM projects: a qualified recipient, a limited recipient, and a recipient according to the “previous law” are given; principal options for implementing the concept of creating a reclamation park when adapting the experience of US water management organizations to Russian conditions are proposed. **Conclusions.** The experience of developing the reclamation industry in the USA has proved that the implementation of complex integrated projects is most effectively carried out with state participation. Even today, most US hydraulic structures remain the property of the federal government, while another significant part is owned by state governments. ID work experience in the USA can be used in the reclamation park activities.

Key words: the USA; Land Reclamation Bureau; irrigation district; water management organizations; reclamation project; legislation; public private partnership; reclamation park.

Введение. Мелиоративные системы в РФ, особенно крупные и давно построенные, по своей сути являются государственно-частным взаимодействием, так как обычно часть входящих в их состав сооружений до точки начала внутрихозяйственной сети находится в федеральной собственности, а часть, относящаяся к внутрихозяйственной мелиоративной сети и принадлежащая сельскохозяйственному товаропроизводителю (СХТП), – в частной. Сегодня большая часть гидромелиоративных систем находится в крайне критическом состоянии. В целом по РФ на 1 января 2019 г., согласно данным В. Д. Гостищева и др. [1], оценка технического состояния гидротехнических сооружений (ГТС), входящих в состав гидромелиоративных систем, показала, что более половины (53 %) из них имеют износ 76–100 %, их техническое состояние характеризуется как неработоспособное (аварийное или предаварийное); основная часть гидромелиоративных систем (82,7 %) эксплуатируется более 30 лет. Так, в Северо-Кавказском ФО доля

гидромелиоративных систем со сроком эксплуатации более 30 лет составляет 97,3 %, в Южном ФО – 84,6 %.

Исправить сложившееся положение можно единственным и очевидным способом – гидромелиоративные системы должны работать, и работать эффективно, но для этого следует в первую очередь создать условия для работы уже созданных оросительных систем, что требует вложения значительных средств. По приблизительным экспертным оценкам [2], с учетом стоимости работ на 1 га площади мелиорируемых земель в пределах 250–270 тыс. руб. необходимая сумма для реконструкции гидромелиоративных систем, например, в Ростовской области при проектной площади мелиорированных земель, равной 327 тыс. га [3], может достигать 90 млрд руб. Такие значительные суммы для СХТП, являющихся в основном малыми и средними предприятиями, являются сильно обременительными, тем более что наиболее прибыльное использование орошаемых земель в Ростовской области в настоящее время связано с возделыванием овощных культур, которые требуют налаженного сбыта и мощностей по их хранению и переработке, а значит, и дополнительных затрат. Изменить сложившуюся ситуацию можно, лишь осуществив значительные вложения средств на начальном этапе. Одним из путей решения может стать механизм государственно-частного взаимодействия, когда публичная сторона финансирует весь проект или его часть, а по его завершении либо становится получателем доли прибыли, либо постепенно возвращает себе вложенные средства.

В ходе разработки «Концепции создания мелиоративных парков на основе использования механизма государственно-частного партнерства» [4] и с учетом стратегических направлений развития мелиорации [5–7] была установлена возможность использования различных механизмов взаимодействия между частной и государственной сторонами. В рамках данного исследования была проанализирована практика, сло-

жившаяся в работе водохозяйственных организаций в США, включая реализацию водохозяйственных проектов.

Цель исследования состояла в изучении опыта организации работы водохозяйственных организаций, в т. ч. Бюро мелиорации Департамента внутренних дел США (Bureau of Reclamation Department of the Interior) (БМ) и ирригационных дистриктов (Irrigation District) (ИД), на основе которого проанализирована возможность его применения для государственно-частного партнерства в водохозяйственной отрасли и функционирования мелиоративных парков (МП) в современных условиях РФ.

Материалы и методы. Для формулирования выводов и умозаключений применялись методы: сравнительного и системного анализа, ситуационного подхода.

Результаты и обсуждение. Водные ресурсы в США находятся в ведении нескольких федеральных ведомств. Основными структурами, курирующими решения водных проблем, являются Бюро мелиорации (Bureau of Reclamation) в Министерстве внутренних дел (Department of the Interior), Агентство охраны окружающей среды (USA Environmental Protection Agency EPA), Бюро по вопросам океанов, международным экологическим и научным проблемам (Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs) в Госдепартаменте США, Инженерные войска США (United States Army Corps of Engineers) [8]. Наиболее близкой по функциям, выполняемым Департаментом мелиорации при Министерстве сельского хозяйства РФ, структурой можно считать БМ Министерства внутренних дел США.

История создания Бюро мелиорации. Деятельность БМ оказала значительное влияние на развитие мелиорации в США. Предпосылками создания БМ стали несколько факторов, имевших место в конце 1800-х гг. В результате получения контроля над обширными, но малозаселенными землями на Западе США федеральное правительство США в течение последующего столетия проводило политику по передаче федеральных земельных владе-

ний правительствам штатов и частному сектору. С целью заселения новых территорий президент-республиканец Авраам Линкольн подписал в 1862 г. закон об усадьбе (the Homestead Act in 1862) [9], который позволил западным поселенцам получить право собственности на 160 акров (64,75 га) свободной земли, если они жили на этой земле в течение пяти лет и осуществляли ее улучшение (мелиорацию). Этот важный закон способствовал приватизации сотен миллионов акров федеральных земель в последующие десятилетия. Однако ограниченная 160 акрами (64,75 га) площадь усадьбы была слишком мала, чтобы обеспечить надлежащие условия для успешного функционирования скотоводческих хозяйств на засушливых землях Запада США. В то же время при наличии орошения земледелие на такой площади могло быть выгодным. По всему западу создавались так называемые взаимные (mutual) ирригационные или канальные компании (“ditch” companies), которые были частными фирмами, своего рода кооперативами, в которых владельцы являлись также и клиентами, следовательно, имели право на долю прибыли, получаемой взаимной компанией [10]. Взаимные ирригационные или канальные компании выдавали акции своим членам, которые пользовались оросительной водой в соответствии с их долей.

Однако на первых этапах развития мелиорации многие как частные, так и правительственные начинания потерпели неудачу. Эти неудачи и осознание того, что частные усилия продвигались недостаточно быстро, стимулировали поселенцев, компании и правительственных чиновников выступить за предоставление федеральной помощи. С 1870-х гг. энтузиасты мелиорации из западных штатов проводили регулярные конференции, чтобы получить финансовую поддержку. Активными сторонниками федерального мелиоративного законодательства оказались железные дороги, которые видели в развитии мелиорации потенциал для увеличения своих доходов. К 1901 г. Геологическая служба уже готовила планы для мелиоративных проектов на 147 участках.

В 1902 г. был внесен законопроект о мелиорации, которому президент Теодор Рузвельт оказал решительную поддержку [11, 12]. Законопроект легко прошел в Сенате, но в Палате представителей были оппозиционные мнения: одни считали государственную поддержку мелиорации «шагом к социализму», другие «воровством», поскольку она приносила пользу частным владельцам за счет средств всего общества. В том же 1902 г. в рамках Геологической службы США была основана Мелиоративная служба, которая в 1907 г. была выделена как отдельное учреждение при Министерстве внутренних дел, а затем, в 1923 г., она была переименована в Бюро мелиорации.

В настоящее время БМ занимается водными проектами в 17 западных штатах: Айдахо, Аризона, Вайоминг, Вашингтон, Калифорния, Канзас, Колорадо, Монтана, Небраска, Невада, Нью-Мексико, Оклахома, Орегон, Северная Дакота, Техас, Южная Дакота, Юта. Всю территорию подконтрольных 17 западных штатов БМ делит на пять мелиоративных регионов (рисунок 1): Тихоокеанский северо-западный регион (Pacific Northwest – PN), Срединно-Тихоокеанский регион (Mid-Pacific – MP), регион Нижнего Колорадо (Lower Colorado – LC), регион Верхнего Колорадо (Upper Colorado – UP), регион Великих равнин (Great Plains – GP).

БМ возглавляет комиссар, в его подчинении находится несколько заместителей, которые ответственны за международные отношения, политику, администрирование и бюджет, а также производственные вопросы. Заместителю комиссара по производственным вопросам подчиняются региональные директора (рисунок 2). В качестве примера для региона Нижнего Колорадо на рисунках 2 и 3 показаны подразделения, находящиеся в подчинении регионального директора, например, одним из них является территориальный офис в Юме (Yuma Area Office), который обеспечивает техническую поддержку ирригационных и водных дистриктов, находящихся на территории его ответственности, в частности по вопросам точного водоучета.

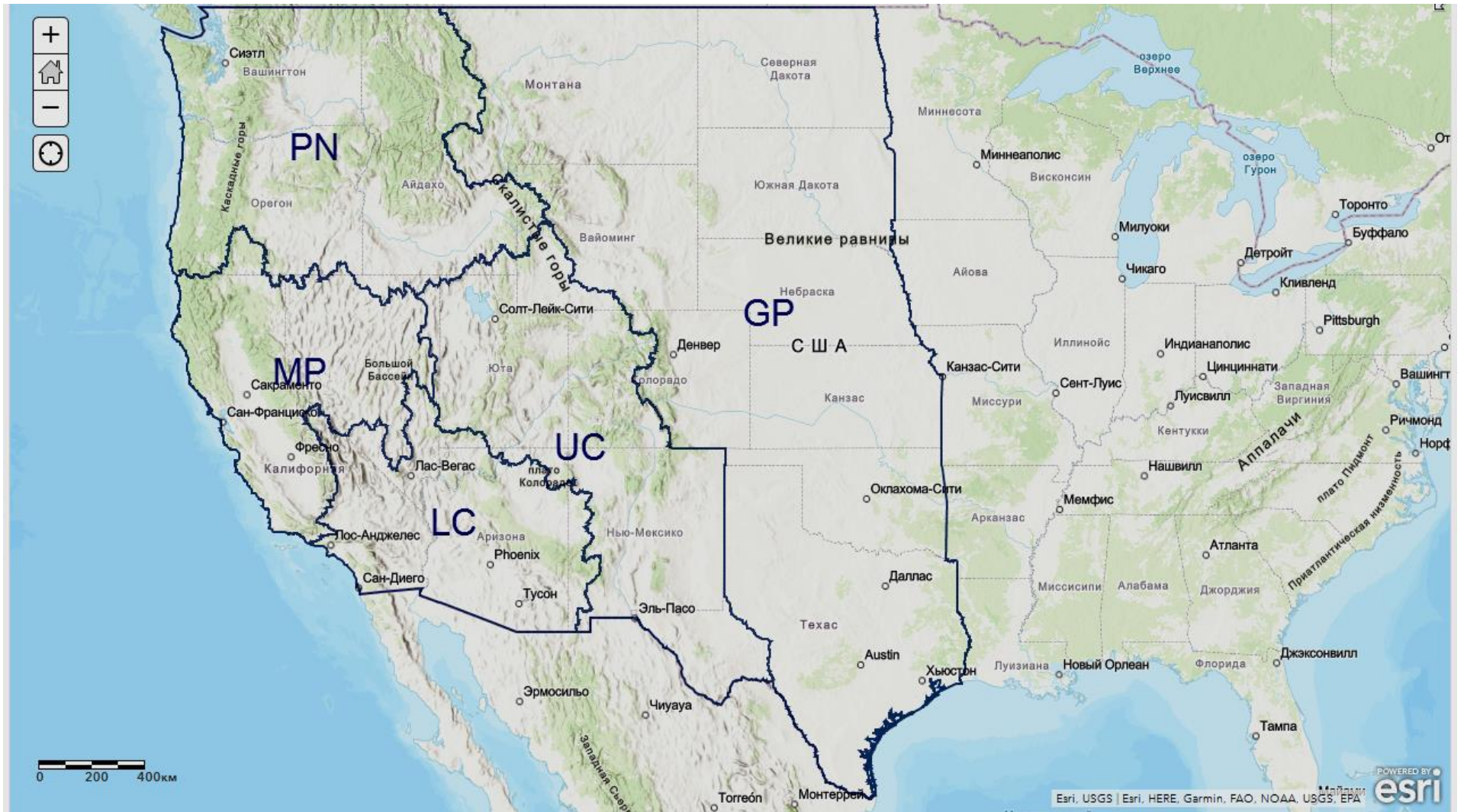


Рисунок 1 – Границы регионов Бюро мелиорации США [13]

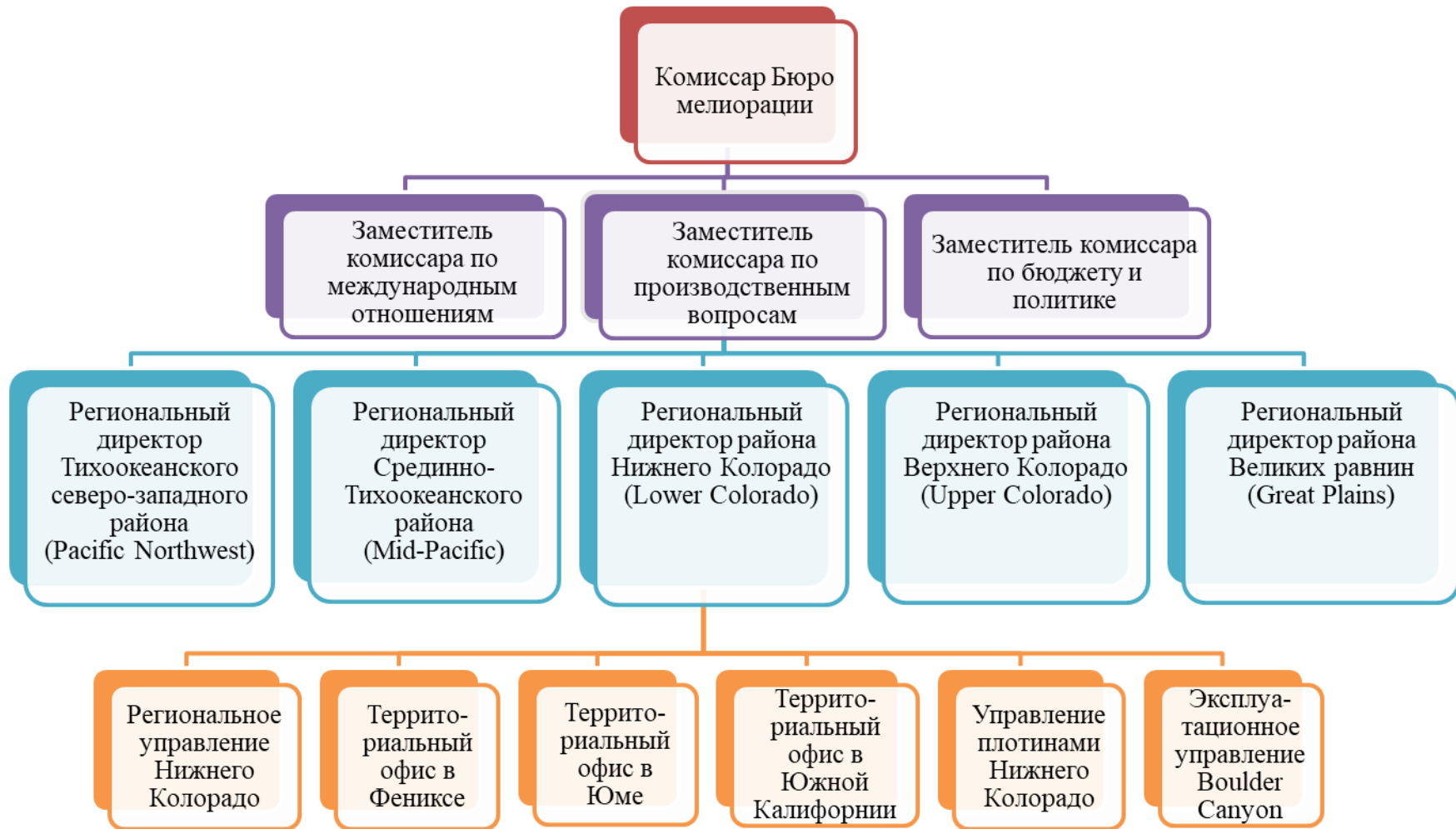


Рисунок 2 – Организационная схема Бюро мелиорации в разрезе регионов [14]

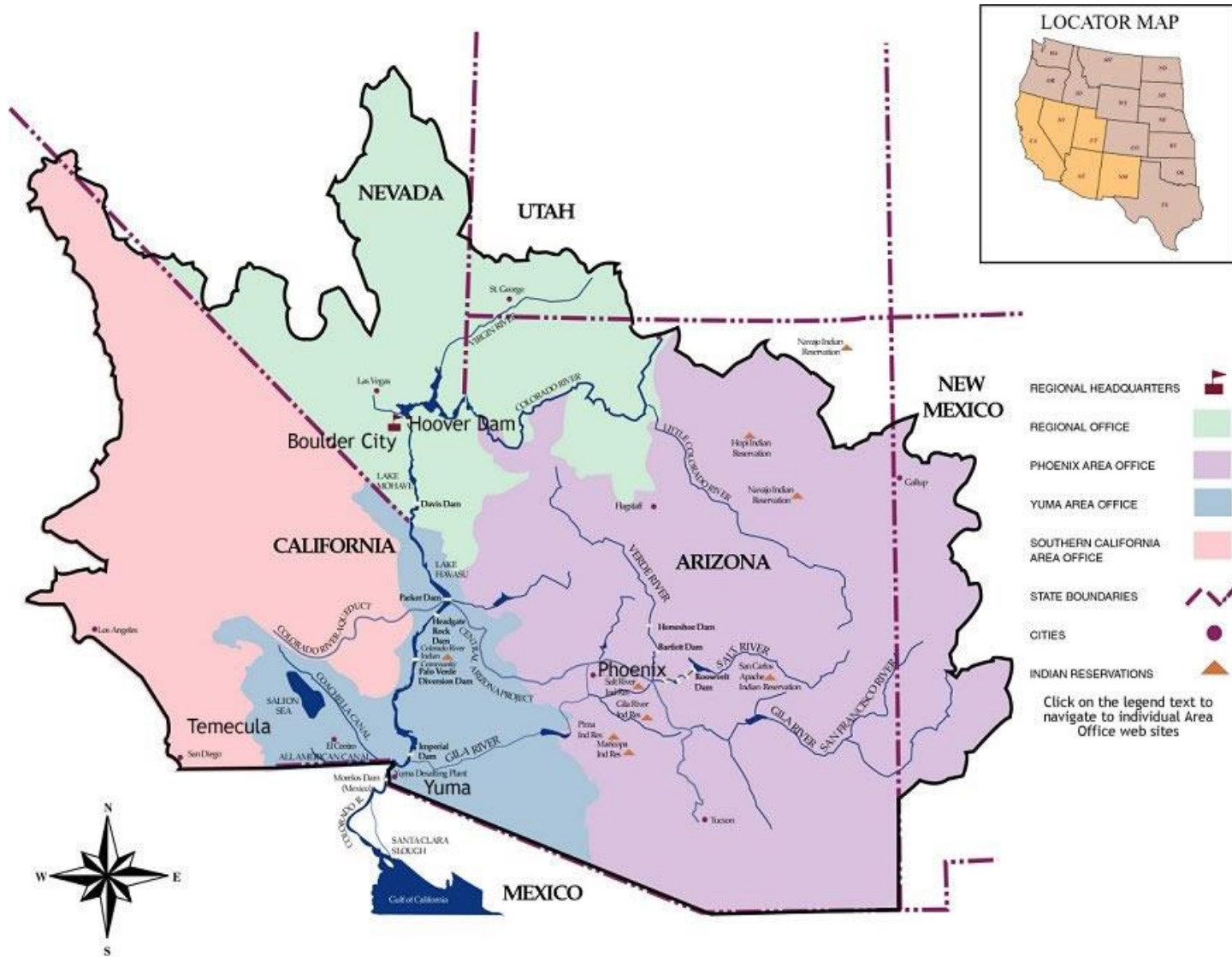


Рисунок 3 – Зоны ответственности в регионе Нижнего Колорадо [15]

Согласно стратегическому плану [14] БМ управляет водными и связанными с ними ресурсами, разрабатывает и сохраняет их экологически и экономически обоснованным образом в интересах американского общества; является крупнейшим оптовым поставщиком воды в стране; управляет 492 плотинами и 338 водохранилищами; обеспечивает в западных штатах водой каждого пятого фермера и более 31 млн чел.; является вторым по величине производителем гидроэлектроэнергии в Америке. В США БМ является основным разработчиком федеральных проектов по водоснабжению.

Порядок создания федеральных проектов по водоснабжению обычно состоит из нескольких этапов [16] (рисунок 4).



Рисунок 4 – Порядок создания федеральных водохозяйственных проектов в США

Представленный выше порядок создания федеральных мелиоративных проектов основывается на законах США, регулирующих деятельность в области мелиорации. Основные законы в части возврата затрат по мелиоративным проектам [17], оказавшие существенное влияние на развитие мелиорации в США, перечислены в таблице 1.

Таблица 1 – Законы, оказавшие существенное влияние на развитие мелиорации в США

Закон	Основные положения
1	2
Закон о мелиорации 1902 г. (32 стат. 388) [Reclamation Act of 1902 (32 Stat. 388)]	Разрешается государственное финансирование мелиоративных проектов. Строительство финансируется за счет оборотного фонда. Погашение расходов происходит в течение 10 лет. Погашение является беспроцентным
Закон о городских поселениях и развитии энергетики 1906 г. (34 стат. 116) [Town Sites and Power Development Act of 1906 (34 Stat. 116)]	Разрешено создание городов и обеспечение водой. Дополнительная энергия, получаемая по проектам, может быть продана городам, а доходы зачислены на оплату расходов на орошение
Дополнения в Закон о мелиоративном фонде 1910 г. (36 стат. 835) [Advances to the Reclamation Fund Act of 1910 (36 Stat. 835)]	Казначейству США поручено предоставить фонду до 20 млн долл. США для финансирования завершения строительства объектов водоснабжения
Закон о мелиорации 1914 г. (38 стат. 686) [Reclamation Extension Act of 1914 (38 Stat. 686)]	Срок погашения затрат на мелиорацию продлен с 10 до 20 лет
Закон об установлении фактов 1924 г. (43 стат. 672) [Fact Finders' Act of 1924 (43 Stat. 672)]	Требования по погашению изменены до 5 % в год от средней стоимости урожая, полученного сельскохозяйственными водопользователями за предыдущие 10 лет. Для возмещения затрат на строительство, распределенных на сельскохозяйственных водопользователей, и оплаты расходов по эксплуатации и техническому обслуживанию разрешено использование доходов проекта от сельскохозяйственной деятельности, например от продажи электроэнергии и избытка воды
Закон о регулировке Омнибуса 1926 г. (44 стат. 636) [Omnibus Adjustment Act of 1926 (44 Stat. 636)]	Срок погашения затрат на мелиорацию продлен с 20 до 40 лет. Сельскохозяйственные водопользователи освобождаются от части своих обязательств по погашению из-за непроизводительных земель по отдельным проектам
Закон об увеличении мелиоративного фонда на 5 млн долл. США 1931 г. (46 стат. 1507) [Five Million Dollar Advance to the Reclamation Fund Act of 1931 (46 Stat. 1507)]	Казначейству поручено предоставить фонду до 5 млн долл. США для финансирования завершения строительства водных объектов

Продолжение таблицы 1

1	2
<p>Закон о мелиоративном проекте 1939 г. (53 стат. 1187) [Reclamation Project Act of 1939 (53 Stat. 1187)]</p>	<p>Водные проекты разрешены для нескольких целей, включая энергетику, коммунальное и промышленное водоснабжение, навигацию и борьбу с наводнениями. Строительство проектов финансируется за счет выделенных средств. К графику погашения сельскохозяйственных водопользователей добавляется период освоения до 10 лет. Некоторые затраты на строительство определены как невозмещаемые. Затраты на электроэнергию погашаются с процентами. Расходы на коммунальное и промышленное водоснабжение могут быть погашены с процентами. Возмещение затрат на сельскохозяйственное орошение остается беспроцентным</p>
<p>Закон о реабилитации и оздоровлении 1949 г. (63 стат. 724) [Rehabilitation and Betterment Act of 1949 (63 Stat. 724)]</p>	<p>Для восстановления и улучшения существующих мелиоративных систем, построенных по проектам БМ, разрешено постепенное возмещение расходов, фиксированное в зависимости от платежеспособности водопользователя</p>
<p>Федеральный закон «О рекреации водных объектов» 1965 г. (с. 89–72, ст. 79) [Federal Water Project Recreation Act of 1965 (P.L. 89-72, 79 Stat. 213)]</p>	<p>До 50 % затрат на строительство, распределенных с целью создания условий для отдыха, рыбоводства и дикой природы, считаются невозмещаемыми. Возмещаемые расходы на эти цели должны быть погашены с процентами в течение 50 лет</p>
<p>Закон о мелиоративной реформе 1982 г. (43 США 390aa до zz-1) [Reclamation Reform Act of 1982 (43 U.S.C. 390aa to zz-1)]</p>	<p>Увеличена предельная площадь земли, находящейся в собственности или в аренде у физического или юридического лица, которую оно может поливать водой, получаемой по федеральным проектам, с 160 до 960 акров. Земля, находящаяся в собственности, площадью свыше установленного лимита не может орошаться федеральной водой. Если водопользователь поливает арендуемые земли, площадь которых превышает установленный лимит, он оплачивает воду по полной стоимости</p>

Согласно законам США о мелиорации, затраты на строительство по проекту разделяются на две категории – компенсируемые и некомпенсируемые затраты (рисунок 5). Компенсируемые затраты – это затраты, которые выгодоприобретатели проекта должны возместить, к ним относятся затраты, распределенные на орошение, муниципальное и промышленное водоснабжение и выработку электроэнергии. Некомпенсируемые затраты – это затраты, которые берет на себя федеральное правительство ввиду того, что данные цели проекта рассматриваются как важные в национальном масштабе. Некомпенсируемые затраты включают затраты, распределенные на контроль наводнений и навигацию, а также большую часть затрат, распределенных на улучшение условий обитания рыб и дикой природы, автомобильные дороги и рекреацию. Например, из 108 млн долл. США по проекту Weber Basin в Юте 18,9 млн долл. США были признаны некомпенсируемыми затратами и распределены на контроль наводнений, рекреацию, улучшение условий жизни рыб и дикой природы, автомобильные перевозки и безопасность плотин [16–18].

Сумма компенсируемых затрат, которые водопользователь должен возместить, варьирует от типа водопользователя. ИД, у которых есть контракты на возмещение затрат по проектам строительства, ответственны за возмещение доли распределенных на них затрат на строительство по проекту в размере, не превышающем их платежеспособность.

Они не должны платить проценты, которые возникают во время строительства и в течение периода окупаемости. Муниципальные и промышленные водопользователи (МПВ) и потребители энергии должны возместить свою долю распределенных на них затрат на строительство плюс проценты, которые возникают в период окупаемости.

Они также могут возмещать затраты на строительство, которые были определены как превышающие платежеспособность ирригаторов, в то же время они не платят проценты по этим перераспределенным (переданным) затратам.



Рисунок 5 – Типичные обязательства по окупаемости федеральных проектов для водопользователей [16–18]

Таким образом, БМ является ответственным за разработку проектов, строительство и заключение договоров с потенциальными водопотребителями и, как уже было отмечено выше, БМ является оптовым поставщиком воды для потребителей. Непосредственное распределение воды конечным потребителям осуществляют структуры, неподконтрольные БМ, но с которыми у БМ заключены договоры. Чаще всего такой структурой является так называемый ирригационный дистрикт (ИД). По своим функциям ИД похож на ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного

водоснабжения». ИД в США является кооперативным, самоуправляемым юридическим лицом, созданным определенной частью землевладельцев или граждан с разрешения законодательного органа штата и как подразделение правительства штата, с определенными географическими границами, обладающим полномочиями для распределения воды с целью орошения земель в пределах своих границ и получения платы. Большинство ИД были образованы после принятия Закона об ирригационных дистриктах от 1916 г. (Irrigation District Act of 1916), который разрешил федеральному правительству выступать гарантом долговых обязательств, взятых на себя местными органами власти, для финансирования приобретения, расширения или эксплуатации ирригационных, дренажных и паводковых проектов или для выработки гидроэлектроэнергии.

В договорах, заключенных между БМ и ИД, определяется ответственность сторон по вопросам подачи воды, выработки электроэнергии, обслуживания ГТС. Бюро снабжает поливной водой, получаемой по своим проектам по водоснабжению, правомочных землевладельцев через свои отношения с местными ИД. Бюро имеет права на воду и договоры на поставку воды непосредственно с местными ИД или другими розничными поставщиками воды [19]. ИД получают воду от бюро и доставляют ее фермерам, которые используют ее для полива своих культур. Конечные потребители воды (например, фермеры) платят ИД за воду, а последние, в свою очередь, платят бюро в соответствии с условиями их контракта.

Политические решения и управление в ИД осуществляет Совет директоров (Board of Directors). Каждого директора выбирают по округам или дивизионам (division) фермеры, которые получают воду для орошения в пределах этих территорий. Свою деятельность Совет директоров осуществляет в соответствии с Руководством по управлению (Governance Manual). Совет директоров влияет на организацию оперативной работы дистрикта через генерального менеджера (General Manager), с которым за-

ключается соглашение, закрепляющее результаты, которых должна достичь организация, и полномочия, делегированные генеральному менеджеру. Ему поручается разрабатывать производственные процессы, принимать административные решения, внедрять и разрабатывать любые необходимые действия, не противоречащие законодательству, для успешной работы ИД. Об обстоятельствах, которые влияют на установленные Советом директоров цели и политику, генеральный менеджер должен ставить Совет директоров в известность. Работу ИД проверяют внешние аудиторы, к тому же в штате ИД есть должность внутреннего аудитора, которого генеральный менеджер не может уволить без согласования с Советом директоров [20]. Таким образом, в рамках работы ИД через Совет директоров реализуется участие конечных потребителей оросительной воды в принятии решений.

В США существует три типа конечных получателей, которые могут получать субсидированную воду по проектам БМ: квалифицированный получатель, ограниченный получатель и получатель по «предыдущему закону». Каждая категория получателя имеет два применимых права в соответствии с Законом о реформе мелиорации от 1982 г. (Reclamation Reform Act – RRA): 1) право собственности; 2) право получения воды не по полной стоимости. Категории получателей и размер площади, которую они могут орошать субсидированной водой, представлены в таблице 2 [19].

Еще одной особенностью водохозяйственной деятельности в США является то, что права на воду в западных штатах США предоставляют право на использование воды определенным образом, но не дают абсолютной собственности, т. е. использование воды ограничено определенными видами деятельности. Например, если есть права на орошение определенной площади земель, но их владелец не использовал их в течение определенного времени (различного в разных штатах), то эти права могут быть конфискованы, так как вода считается общественным благом, которое

должно максимально полезно использоваться для блага всего общества. Ввиду того, что право на воду лимитируется количеством земли, принадлежащим одному субъекту, неиспользование этого права означает, что вода бесполезно пропадает, хотя, если использовать ее на орошение, можно было бы создать больший объем благ, полезных для общества. Например, в штате Орегон, если владелец права на воду не использует его в течение пяти последовательных лет, то может начаться процедура его конфискации, однако, если владелец прав доказывает, что орошение не проводится по обоснованным причинам, права за ним сохраняются [21].

В то же время права на воду могут передаваться от одного субъекта, ими владеющего, к другому. Например, в 2003 г. калифорнийский Имперский ирригационный дистрикт предложил продать часть мелиоративной воды, которую он получает по 15 долл. за акр-фут, г. Сан-Диего за 225 долл. за акр-фут [12].

Таким образом, права на воду и распределение ответственности водопотребителей могут варьировать в зависимости от штата, конкретного проекта, ИД и даже от конкретного конечного получателя воды в пределах одного и того же ИД.

Следует отметить, что организация деятельности каждого ИД в США является уникальной и может существенно отличаться методами управления даже в пределах одного штата вследствие того, что правила, по которым функционирует ИД, во многом являются результатом совместного действия сообщества потребителей воды и (или) гидроэлектроэнергии, проживающих на территории, подконтрольной конкретному ИД, и властей штата.

Возможно, что именно аспект участия конечных потребителей в работе водохозяйственных организаций и является одним из тех драйверов, которые могут вовлечь СХТП в процесс создания и расширения мелиоративных площадей, в т. ч. и в рамках МП.

Таблица 2 – Категории получателей субсидированной воды

Категория получателя субсидированной воды	По праву собственности	По праву получения воды по неполной стоимости
1	2	3
<p>Квалифицированный получатель:</p> <ul style="list-style-type: none"> - физическое лицо, являющееся гражданином или резидентом США (имеющее вид на жительство в США); - супружеская пара, если один из супругов является гражданином США или иностранцем-резидентом (имеющим вид на жительство в США); - юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством штата или федеральным законодательством и предоставляющее льготы 25 физическим лицам или менее (25 или меньше совладельцев / участников / акционеров); - при условии соблюдения дискреционных положений RRA путем: <ul style="list-style-type: none"> а) непосредственного владения землей или аренды ее в ИД, работающем в соответствии с новым законом; б) косвенного владения землей в ИД, работающем в соответствии с новым законом <p>ИЛИ ЖЕ</p> <ul style="list-style-type: none"> в) подачи безотзывного выбора (irrevocable election) с целью соблюдения положений нового закона RRA, если земля находится в ИД, работающем по «предыдущему закону» 	<p>960 акров</p>	<p>960 акров</p>

Продолжение таблицы 2

19

1	2	3
<p>Ограниченный получатель: - юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством штата или федеральным законодательством и предоставляющее льготы 25 физическим лицам или более, включающее следующие организационно-правовые формы, но не ограниченное ими: а) корпорации; б) партнерства; в) общества с ограниченной ответственностью; г) совместная аренда; - при условии соблюдения дискреционных положений RRA путем: а) прямого владения землей или ее аренды в ИД, работающем в соответствии с новым законом; б) косвенного владения землей в ИД, работающем в соответствии с новым законом ИЛИ ЖЕ в) подачи безотзывного выбора (irrevocable election) с целью соблюдения положений нового закона RRA, если земля находится в ИД, работающем по «предыдущему закону»</p>	<p>640 акров</p>	<p>320 акров по праву неполной стоимости, если предприятие получало мелиоративную воду до 1 октября 1981 г. включительно, или 0 акров по праву неполной стоимости, если предприятие не получало мелиоративную воду до 1 октября 1981 г. или ранее</p>
<p>Получатель по «предыдущему закону»: - физическое лицо, являющееся гражданином или резидентом США (имеющее вид на жительство в США); - супружеская пара, если один из супругов является гражданином США или иностранцем-резидентом (имеющим вид на жительство в США); - юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством штата или федеральным законодательством, А ТАКЖЕ - те, кто не стал предметом дискреционных положений RRA ни в результате безотзывного выбора, ни в результате прямого или косвенного владения землей или ее аренды в ИД, работающем в соответствии с дискреционными положениями нового закона</p>	<p>- физическое лицо – 160 акров; - супружеская пара – 320 акров; - корпорация – 160 акров; - партнерство – 160 акров, если интересы равны, делимые и отчуждаемы; - совместная аренда (Joint tenancy или tenancy-in-common) – 160 акров на одного арендатора</p>	<p>- физическое лицо – 160 акров (супружеская пара – 320 акров); - корпорация – 160 акров; - партнерство – 160 акров, если интересы равны, делимы и отчуждаемы; - совместная аренда (Joint tenancy или tenancy-in-common) – 160 акров на одного арендатора</p>

Вариантов реализации концепции создания МП может быть несколько. Потенциальные потребители мелиоративных услуг могут создать объединение, например МП в форме потребительского кооператива. Далее уже МП заключает договор на обслуживание с ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения» либо ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения» может войти в состав кооперативного МП.

Наиболее перспективной может быть следующая схема государственно-частного партнерства: между объединением СХТП (МП) и федеральной структурой в лице ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения» заключается соглашение, по которому стороны обязуются выполнять ряд условий. Например, федеральная структура обязуется:

- построить или реконструировать всю мелиоративную систему и необходимые в ее составе ГТС;
- подавать воду для орошения в установленных в ходе переговоров с СХТП объемах;
- осуществлять техническое обслуживание и уход за всей мелиоративной системой;
- другие обязательства.

МП обязуется:

- возместить в течение определенного этим же соглашением периода затраты, которые могут быть отнесены к их ответственности;
- покрывать расходы на технический уход и эксплуатацию мелиоративной системы;
- ежегодно потреблять воду для целей орошения и использовать земли, которые могут орошаться водой, поступающей по построенной (реконструированной) мелиоративной системе, для выращивания сельскохозяйственных культур на орошении;

- другие обязательства.

Договор должен быть четким и подробным, включать по возможности все спорные вопросы, которые могут возникнуть у договаривающихся сторон, в т. ч. и ряд штрафных мер, которые должны быть внесены в договор по результатам обсуждения между членами МП в случае отказа от орошения. Например, при регулярном орошении член МП платит за потребленную воду, а в случае отказа от орошения за весь максимальный объем (например, объем, который установлен для выращивания риса), который рассчитан на каждый гектар.

Гарантом выполнения обязательств членов МП может быть правительство субъекта федерации, которое таким образом поддержит создание МП.

Выводы

1 На основе проведенного исследования было установлено, что развитие мелиорации на Западе США было связано с политическими решениями, целью которых являлось заселение обширных территорий страны гражданами, лояльными к действиям власти.

2 Успешное функционирование сельскохозяйственного предприятия возможно при создании дополнительных условий для интенсификации производства, которыми можно считать мелиорацию и электрификацию, что способствовало развитию эффективной сельскохозяйственной отрасли на Западе США.

3 Продвижение новых идей и внедрение их в реальную жизнь и в XIX в., и сегодня требует активных действий по всем направлениям, из которых главным можно считать убеждение в целесообразности инновации высшего руководства.

4 Опыт развития мелиоративной отрасли в США доказал, что реализация сложных комплексных проектов наиболее эффективно осуществляется при государственном участии. Даже сегодня большинство ГТС США

остаются в собственности федерального правительства, другая существенная часть в собственности правительства штатов.

5 Проектирование, строительство и эксплуатация водохозяйственных систем в США происходят при тесном взаимодействии между государственными и частными сторонами. Государство в лице федеральной структуры (Бюро мелиорации) проектирует и строит водохозяйственную систему, но строительство не начинается до заключения договоров с организациями на уровне штатов и округов, гарантирующих возврат вложенных средств. При этом государство берет на себя часть затрат на экологические и инфраструктурные мероприятия, которые рассматриваются как важные для всего населения страны. К тому же для затрат, отнесенных на орошение, не предусмотрено начисление процентов в течение периода строительства, а также периода освоения на новых территориях. Сам период возврата денежных средств растянут на 40, а в некоторых случаях на 50 лет.

6 Законы США требуют от водопотребителей выполнения некоторых ограничений, например, по площади земель, орошаемых субсидируемой водой, и предусматривают конфискацию прав на воду в случае неиспользования воды для предусмотренного вида деятельности.

7 Одним из отличий в работе водохозяйственных организаций в США (ирригационных дистриктов) и России (ФГБУ «Управление мелиорации земель и сельскохозяйственного водоснабжения») является то, что в американских наряду с оказанием услуг, связанных с орошением земель, предусмотрены услуги по обеспечению потребителей электрической энергией, вырабатываемой на ГЭС.

8 Еще одной отличительной чертой является то, что основным органом, определяющим политику водохозяйственной организации, чаще всего так называемый Совет директоров, является выборным и в чем-то схож с деятельностью обслуживающего потребительского кооператива. Совет директоров в принципе нанимает на работу главного менеджера, который организует всю оперативную работу по надлежащему оказанию услуг.

9 Опыт работы ирригационных дистриктов в США может быть использован в деятельности мелиоративного парка.

Список использованных источников

1 Провести исследования и подготовить научный доклад о результатах ведения государственного водного реестра и мониторинга водных объектов, используемых в целях мелиорации: отчет о НИР (заключ.): 2.1.2.1 / ФГБНУ «РосНИИПМ»; рук.: Гостищев В. Д. – Новочеркасск, 2019. – 36 с. – Исполн.: Гостищев В. Д. [и др.]. – Рег. № НИОКТР АААА-А19-119021190088-2. – Рег. № ИКРБС АААА-Б19-219122790040-7.

2 Власов, М. В. Расчет нормативных затрат на эксплуатацию оросительных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений / М. В. Власов // Пути повышения эффективности орошаемого земледелия. – 2016. – № 4(64). – С. 129–134.

3 Мелиоративные системы и гидротехнические сооружения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://inform-raduga.ru/gts>, 2020.

4 Провести исследования и разработать концепцию создания мелиоративных парков на основе использования механизма государственно-частного партнерства: отчет о НИР (заключ.): 2.1.5.2 / ФГБНУ «РосНИИПМ»; рук.: Щедрин В. Н. – Новочеркасск, 2018. – 193 с. – Исполн.: Щедрин В. Н. [и др.]. – Рег. № НИОКТР АААА-А18-118041990072-2. – Рег. № ИКРБС АААА-Б18-218122090035-1.

5 Щедрин, В. Н. Концептуально-методологические принципы (основы) стратегии развития мелиорации как национального достояния России / В. Н. Щедрин, С. М. Васильев // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации [Электронный ресурс]. – 2019. – № 1(33). – С. 1–11. – Режим доступа: <http://rosniipm-sm.ru/archive?n=584&id=585>. – DOI: 10.31774/2222-1816-2019-1-1-11.

6 Щедрин, В. Н. Стратегические направления развития мелиоративного сектора в АПК / В. Н. Щедрин, С. М. Васильев // Стратегические направления развития АПК стран СНГ: материалы XVI Междунар. науч.-практ. конф. – Краснообск: СФНЦА РАН, 2017. – С. 167–169.

7 Щедрин, В. Н. Концептуальное обоснование разработки стратегии научно-технического обеспечения развития мелиорации земель в России / В. Н. Щедрин, Г. Т. Балакай, С. М. Васильев // Научный журнал Российского НИИ проблем мелиорации [Электронный ресурс]. – 2016. – № 4(24). – С. 1–21. – Режим доступа: <http://rosniipm-sm.ru/archive?n=440&id=441>.

8 Сиваков, Д. О. Правовая охрана вод: американский опыт / Д. О. Сиваков // Лесной вестник. – 2006. – № 3. – С. 88–91.

9 The Homestead Act of 1862 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act>, 2019.

10 Kenton, W. Mutual Company [Electronic resource] / W. Kenton. – Mode of access: <https://www.investopedia.com/terms/m/mutualcompany.asp>, 2019.

11 An Act Appropriating the receipts from the sale and disposal of public lands in certain States and Territories to the construction of irrigation works for the reclamation of arid lands [Electronic resource]. – Mode of access: <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/32/STATUTE-32-Pg388.pdf>, 2019.

12 Edwards, C. Cutting the Bureau of Reclamation and Reforming Water Markets [Electronic resource] / C. Edwards, P. J. Hill. – Mode of access: <https://www.downsizinggovernment.org/interior/cutting-bureau-reclamation>, 2019.

13 U.S. Bureau of Reclamation Regional Boundaries [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?layers=1835dcafa71c40eb81fb152406e41230>, 2019.

14 Interior FY 2018-2022 Strategic Plan [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/fy2018-2022-strategic-plan.pdf>, 2019.

15 Lower Colorado Region Bureau of Reclamation [Electronic resource]. – Mode of access: <https://usbr.gov/lc/region/g1000/history.html>, 2020.

16 GAO. July 1996. Bureau of Reclamation. Information on Allocation and Repayment of Costs of Constructing Water Projects [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gao.gov/assets/160/155525.pdf>, 2019.

17 GAO. 1997. Bureau of Reclamation. Reclamation Law and the Allocation of Construction Costs for Federal Water Projects [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.gao.gov/assets/110/106884.pdf>, 2019.

18 U.S. Code § 485h. New projects; sale of water and electric power; lease of power privileges [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/43/485h>, 2019.

19 Bocci, M. N. Overview of Federal Reclamation Law & Reclamation Water / M. N. Bocci // Washington State Bar Association (2017 RPPT Midyear Conference), 23 May 2017 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.klgates.com/overview-of-federal-reclamation-law--reclamation-water-05-23-2017/>, 2019.

20 Imperial Irrigation District. Orientation Guide for Directors [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.iid.com/home/showdocument?id=17149>, 2019.

21 2017 ORS 540.610. Use as measure of water right [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.oregonlaws.org/ors/540.610>, 2019.

References

1 Gostischev V.D. [et al.], 2019. *Provesti issledovaniya i podgotovit' nauchnyy doklad o rezul'tatakh vedeniya gosudarstvennogo vodnogo reestra i monitoringa vodnykh ob'ektov, ispol'zuemykh v tselyakh melioratsii: otchet o NIR (zaklyuch.): 2.1.2.1* [To Conduct Research and Prepare a Scientific Report on the Results of Maintaining the State Water Register and Monitoring Water Bodies Used for Land Reclamation: Research Report (Final): 2.1.2.1]. Novochoerkassk, 36 p. (In Russian).

2 Vlasov M.V., 2016. *Raschet normativnykh zatrat na ekspluatatsiyu orositel'nykh sistem i otdel'no raspolozhennykh gidrotekhnicheskikh sooruzheniy* [Calculation of standard costs for the operation of irrigation systems and separately located hydraulic structures]. *Puti povysheniya effektivnosti oroshayemogo zemledeliya* [Ways of Increasing the Efficiency of Irrigated Agriculture], no. 4(64), pp. 129-134. (In Russian).

3 *Meliorativnye sistemy i gidrotekhnicheskie sooruzheniya* [Reclamation Systems and Hydraulic Structures], available: <https://inform-raduga.ru/gts> [accessed 2020]. (In Russian).

4 Shchedrin V.N. (et al.), 2018. *Provesti issledovaniya i razrabotat' kontseptsiyu sozdaniya meliorativnykh parkov na osnove ispol'zovaniya mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: otchet o NIR (zaklyuch.): 2.1.5.2* [To Conduct Research and Develop a Concept for the Creation of Reclamation Parks Based on the Use of Public-Private Partnership: Research Report (Final): 2.1.5.2]. Novochoerkassk, 193 p. (In Russian).

5 Schedrin V.N., Vasiliev S.M., 2019. [Conceptual and methodological principles (fundamentals) for development strategy of land reclamation as a national treasure of Russia]. *Nauchnyy Zhurnal Rossiyskogo NII Problem Melioratsii*, no. 1(33), pp. 1-11, available: <http://rosniipm-sm.ru/archive?n=584&id=585>, DOI: 10.31774/2222-1816-2019-1-1-11. (In Russian).

6 Schedrin V.N., Vasiliev S.M., 2017. *Strategicheskie napravleniya razvitiya meliorativnogo sektora v APK* [Strategic directions for development of reclamation sector in the agricultural industrial complex]. *Strategicheskie napravleniya razvitiya APK stran SNG: materialy XVI Mezhdunar. nauch.-prakt. konferentsii* [Strategic Directions of Development of Agricultural Industrial Complex of the CIS Countries: Proc. of the XVI International Scientific-Practical Conference]. Krasnoobsk, SFSCA RAS Publ., pp. 167-169. (In Russian).

7 Schedrin V.N., Balakai G.T., Vasiliev S.M., 2016. [A conceptual basis for the development of a strategy for scientific and technical support for the development of land reclamation in Russia]. *Nauchnyy Zhurnal Rossiyskogo NII Problem Melioratsii*, no. 4(24), pp. 1-21, available: <http://rosniipm-sm.ru/archive/?n=440&id=441>. (In Russian).

8 Sivakov D.O., 2006. *Pravovaya okhrana vod: amerikanskiy opyt* [Legal Protection of Waters: American Experience]. *Lesnoy vestnik* [Forestry Bull.], no. 3, pp. 88-91. (In Russian).

9 The Homestead Act of 1862, available: <https://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act> [accessed 2019].

10 Kenton W., 2019. Mutual Company, available: <https://www.investopedia.com/terms/m/mutualcompany.asp> [accessed 2019].

11 An Act Appropriating the receipts from the sale and disposal of public lands in certain States and Territories to the construction of irrigation works for the reclamation of arid lands, available: <https://govtrack.us.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/32/STATUTE-32-Pg388.pdf> [accessed 2019].

12 Edwards C., Hill P.J., 2019. Cutting the Bureau of Reclamation and Reforming Water Markets, available: <https://www.downsizing-government.org/interior/cutting-bureau-reclamation> [accessed 2019].

13 U.S. Bureau of Reclamation Regional Boundaries, available: <https://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?layers=1835dcafa71c40eb81fb152406e41230> [accessed 2019].

14 Interior FY 2018-2022 Strategic Plan, available: <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/fy2018-2022-strategic-plan.pdf> [accessed 2019].

15 Lower Colorado Region Bureau of Reclamation, available: <https://usbr.gov/lc/region/g1000/history.html> [accessed 2019].

16 GAO. July 1996. Bureau of Reclamation. Information on Allocation and Repayment of Costs of Constructing Water Projects, available: <https://www.gao.gov/assets/160/155525.pdf> [accessed 2019].

17 GAO. 1997. Bureau of Reclamation. Reclamation Law and the Allocation of Construction Costs for Federal Water Projects, available: <https://www.gao.gov/assets/110/106884.pdf> [accessed 2019].

18 U.S. Code § 485h. New projects; sale of water and electric power; lease of power privileges, available: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/43/485h> [accessed 2019].

19 Bocci M.N., 2017. Overview of Federal Reclamation Law & Reclamation Water. Washington State Bar Association (2017 RPPT Midyear Conference), 23 May 2017, available: <http://www.klgates.com/overview-of-federal-reclamation-law--reclamation-water-05-23-2017/> [accessed 2019].

20 Imperial Irrigation District. Orientation Guide for Directors, available: <https://www.iid.com/home/showdocument?id=17149> [accessed 2019].

21 2017 ORS 540.610. Use as measure of water right, available: <https://www.oregonlaws.org/ors/540.610> [accessed 2019].

Воеводина Лидия Анатольевна

Ученая степень: кандидат сельскохозяйственных наук

Должность: старший научный сотрудник

Место работы: федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации»

Адрес организации: Баклановский пр-т, 190, г. Новочеркасск, Ростовская область, Российская Федерация, 346421

E-mail: rosniipm@yandex.ru

Voyevodina Lidiya Anatolyevna

Degree: Candidate of Agricultural Sciences

Position: Senior Researcher

Affiliation: Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems

Affiliation address: Baklanovsky ave., 190, Novocherkassk, Rostov region, Russian Federation, 346421

E-mail: rosniipm@yandex.ru

Воеводин Олег Владимирович

Ученая степень: кандидат сельскохозяйственных наук

Должность: ведущий научный сотрудник

Место работы: федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Российский научно-исследовательский институт проблем мелиорации»

Адрес организации: Баклановский пр-т, 190, г. Новочеркасск, Ростовская область, Российская Федерация, 346421

E-mail: rosniipm@yandex.ru

Voyevodin Oleg Vladimirovich

Degree: Candidate of Agricultural Sciences

Position: Leading Researcher

Affiliation: Russian Scientific Research Institute of Land Improvement Problems

Affiliation address: Baklanovsky ave., 190, Novocherkassk, Rostov region, Russian Federation, 346421

E-mail: rosniipm@yandex.ru