

**О.В. Ульяновченко, д-р екон. наук, професор
член-кореспондент НААН України**

О.В. Бухало, канд. екон. наук, доцент

Харківський національний аграрний університет ім. В.В Докучаєва

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ГІДРОМЕЛІОРАЦІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті проведено огляд механізмів державної підтримки гідромеліорації в Україні та за кордоном. Проаналізовано існуючі форми та частки державно-приватного партнерства у сфері гідромеліорації. Обґрунтовано рекомендації щодо підвищення державної участі у сталому розвитку сфери гідромеліорації.

Ключові слова: *гідромеліорація, державна підтримка гідромеліорації, осушені землі, зрошені землі, державне фінансування меліоративних заходів.*

Постановка проблеми. Розв’язання проблеми продовольчої безпеки у світі вимагає використання не лише якісних факторів (інноваційні технології), але й кількісних, зокрема через збільшення площ землекористування. Зважаючи на те, що потенціал розширення площ орних земель вже майже використаний, необхідно підвищувати продуктивність меліоративного землеробства. Протягом останніх років площа зрошуваних земель у світі зросла на 17 %. Водночас в Україні за останні роки більше 600 тис. га зрошених та 2000 тис. га осушених земель, що становить 50 % від загальної площі меліорованих земель, не використовується у сільськогосподарському виробництві. Забезпечити інвестиційну привабливість аграрного виробництва та сталий розвиток гідромеліоративного комплексу без державної підтримки досить складно. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у сфері гідромеліорації, що поширені у зарубіжних країнах, потребують належної адаптації до інституційного середовища України, де внаслідок дії системи неформальних і формальних інституційних обмежень сформоване унікальне середовище, що потребує застосування особливих механізмів державної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем державної підтримки сільськогосподарських виробників, які

господарюють на меліорованих землях висвітлено у працях багатьох вчених. Зокрема застосуванню ринкових механізмів у гідромеліорації приділена увага у працях Л.М. Грановської, В.Я. Гуменюка, Р.М. Костюкевича; механізми стимулювання інтеграції сільськогосподарських виробників на осушених землях досліджують Л.Ф. Кожушко, О.М. Мандзюк; підвищення інвестиційної привабливості гідромеліоративного землеробства розкрито у працях П.М. Скрипчука, А.С. Щербакової; застосування механізмів державно-приватного партнерства обґрунтовують Д.Ф. Крисанов, Л.І. Дідковська та ін. Однак, сучасний стан сфери гідромеліорації в країні потребує реформування, що дозволяє здійснювати подальші дослідження в цьому напрямі.

Формулювання цілей статті. Цілями статті є дослідження рівня державної підтримки гідромеліорації в Україні та за кордоном, а також обґрунтування рекомендацій щодо необхідності посилення державного регулювання у сфері гідромеліорації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перетворення сільськогосподарського виробництва у високорозвинутий експортний сектор економіки неможливе без ослаблення його залежності від несприятливих природно-кліматичних умов. Покращити умови вологозабезпечення сільськогосподарських культур можна шляхом проведення меліоративних заходів. В сучасних умовах спостерігаються тенденції скорочення сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях, що тривають уже десятки років, не припиняються і дотепер. Це призводить до забруднення та нераціонального використання водних ресурсів, розкрадання та погіршення технічного стану об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, збільшення безробіття у регіонах гідромеліоративного землеробства. Причиною таких процесів є, як правило, низька економічна ефективність сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях, пов'язана в основному з високими витратами на будівництво, реконструкцію й експлуатацію меліоративних систем. Тому держава повинна брати участь у регулюванні сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях: по перше, вирівнювати умови господарювання; по друге, стимулювати підвищення рентабельності сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях.

Незадовільний технічний стан об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем і низька ефективність сільгоспвиробництва на меліорованих землях зумовлені, насамперед, відсутністю стимулів до ефективного землеробства та умов для його здійснення внаслідок

недосконалої системи економічних відносин між сільськогосподарськими і водогосподарськими підприємствами. Подолати зазначені проблеми можливо шляхом впровадження дієвих механізмів державної підтримки гідромеліорації.

Відносини у сфері гідромеліорації регулюються багатьма законодавчими документами, зокрема Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Кодексом України про надра, Законами України “Про меліорацію земель”, “Про охорону навколишнього природного середовища” та іншими нормативно-правовими актами. Однак в цих документах не містяться ефективні важелі, спрямовані на підтримку гідромеліорації. Формування та виконання державних програм в цій сфері теж є неефективним, оскільки більшість з них недофінансовуються. Затверджена урядом Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р. визначає основні напрями державної політики у сфері водного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізацію водоспоживання, запобігання та ліквідацію наслідків шкідливої дії вод. Прогнозний обсяг фінансування протягом 203-2021 рр. передбачено у розмірі 46,5 млрд грн, з яких 45,2 % – кошти державного бюджету, 20 % – кошти місцевого бюджету, 34,8 % – кошти з інших джерел [1]. Зокрема протягом дії програми передбачається будівництво та реконструкція систем краплинного зрошення на площі 171,5 тис. га [1].

В сучасних соціально-економічних умовах для землевласників, які ведуть сільськогосподарське виробництво на зрошуваних землях, державна підтримка здійснюється шляхом виплати компенсації: вартості оплаченої електроенергії, що використана з метою поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях та заповнення водою земельних чеків для вирощування рису; вартості палива, використаного з метою забезпечення роботи насосних станцій та дощувальних агрегатів для поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях без урахування сум податку на додану вартість [2]. Така компенсація не завжди здійснюється у повному обсязі, а також постійне зростання вартості паливо-мастильних матеріалів та електроенергії призводить до зростання вартості послуг з подачі води на зрошення.

Зважаючи на специфічні особливості гідромеліорації та її роль у зміцненні продовольчої безпеки країни, необхідно створювати відповідні умови розвитку цієї галузі, зокрема через механізми державної підтримки. Але останніми роками спостерігається недофінансування усіх бюджетних програм, відповідальним виконавцем яких Державне агентство водних ресурсів України. Зокрема, за програмою “Експлуатація загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем” здійснено ремонт та утримання каналів, насосних станцій гідроспоруд міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем, проте через обмежене фінансування оснащення зрошувальної меліорації не відповідає потребам. Це призводить до того, що великі площі зрошуваних земель не використовуються із-за відсутності дощувальних машин. За даними Держводагентства, наявні зрошувальні системи за проектом повинні обслуговувати 26 тис. дощувальних машин, у наявності є 8 тис. одиниць, а в робочому стані залишилося близько 5 тисяч. При цьому більше 80 % із наявного парку дощувальних машин вже відпрацювали нормативний термін.

Державне фінансування меліоративних заходів на державних меліоративних системах в основному направлено тільки на поточні ремонти, що демонструють дані таблиці.

Обсяги фінансування поточного та капітального ремонтів державних меліоративних систем [складено на основі даних Держводагентства України]

Обсяги фінансування, тис. грн	Роки								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Осушувальні системи									
Поточний ремонт	3944,6	4662,8	3343,2	615,6	1358,3	673,2	767,8	447,3	305
Капітальний ремонт	1776,8	3786,7	1300	0	500	0	0	0	0
Зрошувальні системи									
Поточний ремонт	9204,2	10879,5	7801,8	1983,2	1694,3	1617,8	2019,4	1042,3	711,5
Капітальний ремонт	4145,8	7277,6	286,4	0	400	0	0	13778	0

Як видно, кошти, що виділяються є досить обмеженими і не в змозі забезпечити повноцінне функціонування меліоративних систем. Зокрема слід звернути увагу на той факт, що капітальний ремонт осушувальних та зрошувальних систем проводився лише у 2006–2008 рр. Така ситуація спостерігається і на інших видах меліоративних систем.

Отже, беззаперечним фактом є нестача бюджетних коштів на підтримку гідромеліорації, оскільки основна їх частка спрямовується на оплату електроенергії, заробітну плату та ремонтні роботи [3, с. 24].

В результаті аналізу зарубіжного досвіду виявлено, що за активної позиції держави створюються передумови для сталого ведення сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях. Також встановлено, що форми і масштаби державної підтримки меліоративних заходів відрізняються на етапі створення та експлуатації меліоративних об'єктів.

Економічні відносини у сфері гідромеліорації різних країн світу в значній мірі визначаються формами, величиною, умовами державної фінансової підтримки та регулювання економічних процесів.

В країнах з ринковою економікою інвестування у гідромеліорацію здійснюють власники землі, землекористувачі та держава. Загальнодержавні об'єкти та об'єкти міжгосподарського значення будуються за рахунок державних субсидій та кредитів, знаходяться на балансі державних підприємств і утримуються за рахунок бюджетних коштів. Внутрішньогосподарські об'єкти створюються за рахунок власних коштів фермерів, а також пільгових кредитів і бюджетних коштів.

У Західній Європі, США, Японії та інших країнах меліорація є невід'ємною частиною сільськогосподарського виробництва, тому формування організаційно-економічних відносин в цій сфері відбувалось еволюційно і визначалось потребами сільського господарства, у якому були чітко визначені основні механізми функціонування.

Одним з найбільших регіонів меліоративного землеробства є США. Починаючи з Меліоративного акту 1902 р. та Закону про меліоративні проекти 1939 р., зрошування великих масивів засушливих земель здійснюється за державні кошти. Фермери з власних прибутків відшкодовують тільки 15-20 % витрат, пов'язаних з гідромеліорацією земель. Завдяки активній державній підтримці гідромеліоративних заходів площа зрошуваних й осушених сільськогосподарських угідь досягла майже 40% ріллі. В цій країні федеральна і муніципальна влада шляхом надання пільгових кредитів стимулює реконструкцію зрошувальних систем, якщо передбачається перехід на водозберігаючі технології [4, с. 28].

В Канаді фінансова допомога в будівництві меліоративних систем полягає у наданні державних дотацій, субсидій, позик. Більша частина цих

коштів виділяється фермерам в найменш економічно розвинуті райони країни [5, с. 43].

В країнах Західної Європи існують різні форми участі держави у фінансуванні гідромеліоративних та водогосподарських заходів. Зокрема в Нідерландах програми меліорації земель на 65 % покриваються державою, інші 35 % виплачуються фермерами на протязі 30 років. В рік фермер повинен повертати 5 % отриманої суми, включаючи податки. Водогосподарський банк дає кредит на 20-40 років. Після осушення земель і освоєння польдерів за рахунок коштів держави земля залишається в її власності і здається фермерам в оренду. Експлуатаційні роботи на державній мережі фермери сплачують у вигляді податків, розмір яких залежить від вартості основних засобів і розташування ферми відносно водоприймача [5, с.43].

У Австрії водні асоціації та приватні особи, які розробили природоохоронні проекти, можуть розраховувати на федеральні займи, виділені на водне господарство у розмірі 60-70 % від витрачених коштів. Існують спеціальні фонди з охорони водних ресурсів, джерелом наповнення яких є кошти сплачені за спеціальне водокористування. Кошти фондів, передусім, використовуються на субсидування підприємств, які використовують ресурсозберігаючі технології [6, 451-452].

В Італії держава фінансує аграрний сектор на 100 % вартості будівництва меліоративних споруд. Функції управління зрошувальними системами тут здійснюються асоціаціями фермерів, які здійснюють управління та розподіл водних ресурсів по певних територіям [7].

У Великобританії фермерам, які ведуть сільськогосподарське виробництво на меліорованих землях надаються державні субсидії у розмірі до 50 % витрат на проведення дренажу та зрошення. Місцеві адміністративні органи мають право також надавати державні субсидії у мажах 20-50 % вартості будівництва гідромеліоративного об'єкта [4, с. 28].

В Фінляндії будівництво дренажу фінансується за рахунок банківського кредиту. Держава надає фермерам пільгові кредити. Різницю між звичайними і пільговими кредитами відшкодовує бюджет. Кредит покриває 50 % вартості робіт [5, с.43]

Вартість іригаційних проектів в Японії покривається, як правило, прибутками землекористувачів-фермерів і засобами префектур. Джерелом фінансування для фермерів є довгострокові кредити, які видаються на 15 років вартістю 3,5–5,5 % річних з двома роками відстрочки після завершення будівництва. Експлуатаційні витрати несуть фермери, які вносять свою частку в бюджет районних управлінь. Але ця частка не перевищує 20 % вартості проектів. Також у Японії створюються організації

по проведенню робіт і фермерські виробничі асоціації по утриманню та експлуатації водогосподарських об'єктів.

В Китаї, залежно від розміру об'єкта, приймається гнучка система фінансування, коли на реалізацію проектів часто використовують наступну схему: 30 % коштів виділяється державою, 30-40 % – провінцією і 30 % – оплачують селяни-водокористувачі, які об'єднуються в сімейні підряди. В цій країні з урахуванням обмежених економічних можливостей держави і низької платоспроможності селян, уряд проводить реформи, направлені на створення багаторівневого інвестиційного механізму з різними джерелами капіталовкладень. В більшості великих і середніх іригаційних районах створюються комітети управління, в роботі яких беруть участь і представники водокористувачів. Розподілом води для поливу і експлуатації внутрішньогосподарських меліоративних споруд займаються комітети, членів яких обирають водокористувачі в межах діючих адміністративних меж. Роботою невеликих іригаційних споруд управляють сільські комітети чи групи водокористувачів [8, с. 67-69].

Враховуючи те, що розвиток гідромеліорації у значній мірі залежить від соціальної інфраструктури регіону, позитивним є досвід постсоціалістичних країн Східної Європи, які пройшли етап реформування галузі. Зокрема, в Болгарії водогосподарські системи загальнодержавного значення перебувають у державній власності. Об'єктами приватизації стали водогосподарські системи міжгалузевого значення і ті, що обслуговують виключно сільськогосподарське виробництво. Особливістю обраної стратегії приватизації є орієнтація на колективні форми управління, зокрема, за акціонерним і кооперативним принципом: якщо меліоративні засоби були створені за рахунок коштів державного бюджету, то їх приватизація здійснюється через продаж акцій, якщо за кошти кооператорів – то в залежності від площі землі і їх трудового внеску.

В країнах колишнього СРСР, як і в Україні земельна реформа ліквідувала монополію державної власності на землю, перерозподілилися земельні угіддя.

У Білорусії після проведення реформ меліоративні системи залишилися у державній власності, що забезпечило збереження динаміки осушених площ, які починаючи з 1990 р. складають біля 3,3 млн га. Для фінансування ремонту та реконструкції цих мереж використовуються кошти республіканського бюджету, кошти обласних бюджетів згідно переліку об'єктів, що встановлені в державних програмах, для ремонту внутрішньогосподарської мережі використовуються кошти землевласників та землекористувачів [9].

В Киргизстані згідно з Указом Президента “Про міри поглиблення агроземреформи” земля, що знаходилася у державній власності перейшла у

володіння селянам, які частково об'єдналися в кооперативи та фермерські господарства [10]. Меліоративна мережа, що належала колгоспам і радгоспам, як і в Україні перейшла новим власникам землі, що значно погіршило її технічний стан.

Зазначені механізми державної підтримки гідромеліорації можна застосовувати і в Україні, враховуючи такі особливості:

- складна екологічна ситуація на більшості водогосподарських об'єктах;

- значні організаційно-економічні відмінності в управлінні проектами будівництва і реконструкції гідромеліоративних систем, зумовлені особливостями приватизаційних процесів у сільському господарстві;

- великі відмінності у ступенях суспільного і комерційного потенціалів гідромеліоративних проектів, що унеможливує застосування єдиного механізму їх державної підтримки;

- необхідність організаційної консолідації й економічної узгодженості землекористувачів, що необхідно для забезпечення дотримання технології водокористування і продуктивності сільськогосподарського виробництва.

Висновки. Враховуючи зазначені особливості та зарубіжний досвід розвитку гідромеліорації, можна сформувати такі механізми державної підтримки сфери гідромеліорації:

- 1) удосконалення нормативно-правової бази, що стосується державної підтримки гідромеліорації;

- 2) регулювання рентних доходів сільськогосподарських підприємств, що розташовані у різних ґрунтово-кліматичних зонах, шляхом запровадження диференційованого податку для сільгоспвиробників залежно від площі, якості та розміщення земель;

- 3) пільгове державне кредитування сільгоспвиробників, угіддя яких знаходяться в межах внутрішньогосподарських меліоративних систем, що вкладають власні кошти на поточний ремонт та експлуатацію об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, а також забезпечення державними гарантіями банківських позик для підвищення сільськогосподарського потенціалу меліорованих земель;

- 4) надання державних субсидій для будівництва та експлуатації меліоративних систем;

- 5) диференційоване оподаткування суб'єктів сільськогосподарського виробництва залежно від якісних показників та природного зволоження ґрунтів;

- 6) пільгове оподаткування суб'єктів сільськогосподарського виробництва, які впроваджують ресурсоощадне водокористування.

В основі вибору будь-якого наведеного вище напрямку підтримки має бути те, що державні витрати, які будуть спрямовуватися на вирівнювання конкурентних умов мають бути меншими за суспільний ефект від профінансованих заходів.

Застосування механізмів підтримки сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях забезпечить підвищення економічної ефективності ведення сільського господарства на меліорованих землях та покращить стан меліоративних споруд та об'єктів.

Бібліографічний список: 1. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24.05.2012 р. № 4836-17// Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – С. 146. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>. 2. Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях: Постанова Кабінету міністрів України від 9.04.08 р., № 345 // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345-2008>. 3. Дідковська Л.І. Державна підтримка зрошувальної меліорації / Л.І. Дідковська // Агроінком. – № 4-6. – 2013. – С. 20-25. 4. Бахтін Ю. Досвід зарубіжних країн у державній підтримці розвитку водного господарства / Ю. Бахтін, В. Трегобчук // Водне господарство України. – 1997. – № 2. – С. 27-31. 5. Пантелеєв В.П. Инвестирование в мелиорацию в странах с рыночной экономикой / В.П. Пантелеєв // Водне господарство України (або) Гидротехника и мелиорация. – 1993. – № 5. – С. 6. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І., Міщенко В.С. та ін.]. – К.: РВПС України, 1999. – 50 с. 7. Gallerani V., Viaggi D. The impact of water and agriculture policy scenarios on irrigated farming systems in Italy : An analysis based on farm level multi-attribute linear programming models. [Електронний ресурс] / V. Gallerani, D. Viaggi. Режим доступу: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X06000783>. 8. Гулюк Г. Г. Управление использованием водных ресурсов и мелиорация земель в Китае / Г.Г. Гулюк, В.С. Носовский, Е.П. Гусенков // Мелиорация и водное хозяйство. – 2006. – № 5. – С. 64-69. 9. О мелиорации земель [Електронний ресурс]: Закон Республики Беларусь от 23.07.2008 г. – № 423-З. – Режим доступу: http://www.bankzakonov.com/republic_pravo_by_2010/blockg2/rtf-n5b4e8/str2n.htm. 10. Маматалиев Н.П. Развитие водного хозяйства в Кыргызской Республике [Електронний ресурс] / Н.П. Маматалиев. – Режим доступу: http://www.eecca-water.net/index.php?option=com_content&task=category.

Ульянченко А.В., Бухало Е.В. Механизмы государственной поддержки гидромелиорации: отечественный и зарубежный опыт. В статье проведен обзор механизмов государственной поддержки гидромелиорации в Украине и за рубежом. Проанализированы существующие формы и доли государственно-частного партнерства в сфере гидромелиорации. Обоснованы рекомендации по повышению государственного участия в устойчивом развитии сферы гидромелиорации.

Ключевые слова: гидромелиорация, государственная поддержка гидромелиорации, осушенные земли, орошенные земли, государственное финансирование мелиоративных мероприятий.

Ulyanchenko A., Bukhalo E. The mechanism of the hydromelioration state support: Ukrainian and foreign experience. This paper is devoted to the questions of the main forms of hydromelioration state support in Ukraine and abroad. Converting agricultural production in the highly developed economy sector is impossible without weakening its dependence on adverse climatic conditions. Reclamation activities can improve conditions of water supply crops. In modern terms the trends reduction in agricultural production on reclaimed land are observed. This trends is going on for decades, and still do not stop. This leads to pollution and unsustainable water use, degradation of the engineering infrastructure objects of drainage systems, increasing unemployment in the regions where reclaimed lands are used for agriculture. The reason for such processes is low economic efficiency of agricultural production on reclaimed lands, because high costs for construction, reconstruction and operation of drainage systems. Therefore, the state should be involved in the regulation of agricultural production on reclaimed lands: first, to align economic conditions; second, to stimulate the increase of agricultural production profitability.

Given the international experience of Hydromelioration, such mechanisms of state support Hydromelioration areas can be creating: improvement of the legal framework for hydromelioration state support; regulation of farms' rental income located in different soil-climatic zones by introducing differentiated tax for farmers depending on the area, and land quality; preferential state crediting of farmers that are investing their own funds for maintenance and operation of the drainage systems; providing state guarantees bank loans to improve the agricultural potential of reclaimed land; providing public subsidies for the construction and maintenance of drainage systems; differentiated taxation of agricultural production based on quality indicators of soils.

The use of mechanisms to support agricultural production on reclaimed lands will improve the economic efficiency of agriculture on reclaimed land.

Keywords: hydromelioration, hydromelioration state support, drained land, irrigated land, public funding of reclamation activities