

## ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ЗРОШУВАЛЬНОЇ МЕЛІОРАЦІЇ<sup>1</sup>

*Розглянуто рівень державної підтримки водно-меліоративної галузі в Україні та в зарубіжних країнах. Обґрунтовано рекомендації щодо посилення ролі держави у відродженні зрошувального землеробства України.*

Для продовольчої безпеки в світі виробництво зерна має становити 0,5 т на людину щорічно, проте нині цей показник менший майже у півтора раза. При світовому вирощуванні зерна у 2,4 млрд т щорічно, його дефіцит дорівнює одному млрд т [1, с. 94]. Зважаючи на майже використаний потенціал розширення площі орних земель (через високу розораність світових угідь), всі надії і сподівання слід покласти на підвищення продуктивності агровиробництва, яке без розширення зрошуваних площ видається неможливим. Протягом останніх 20 років площа зрошуваних земель світу зросла на 50 млн га або на 17 %. Водночас зворотна тенденція спостерігається в Україні. Отже, відродження вітчизняної меліоративної галузі без державного регулювання та стимулювання унеможливується. Очевидно, варто звернутися до світового досвіду передових країн, в т. ч. й стосовно реалізації заходів державної підтримки розвитку зрошувальної меліорації.

Дослідження проблем державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників висвітлено у працях В.Я. Амбросова, О.Є. Гудзь, Г.Ф. Мазура, І.Г. Ушачова, О.М. Шпичака та ін. Проблема, що стосується механізму державного регулювання розвитку зрошувального землеробства, приділена увага Л.М. Грановською, В.Я. Гуменюком, Г.Є. Жуйковим, В.М. Мандзиком, В.В. Оскольським, М.І. Ромащенко, Е.П. Ушаковим, М.А. Хвесиком та ін. Однак, сучасний стан зрошувального землеробства свідчить про необхідність розроблення та впровадження дієвих механізмів державної підтримки галузі, що й формує широке поле для подальших досліджень у цьому напрямі.

*Метою статті* є визначення рівня державної підтримки зрошувальної меліорації в Україні та в зарубіжних країнах і обґрунтування рекомендацій щодо посилення ролі держави у відродженні зрошувального землеробства України.

Меліоративні заходи регулюються рядом законодавчих актів: Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Кодексом України про надра, Законами України «Про меліорацію», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про

правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», «Про трубопровідний транспорт», іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами України. Одним з найдієвіших механізмів державного впливу на розвиток високоефективного та екологічнобезпечного зрошувального землеробства є законодавче стимулювання його інтересів, проте на разі відчувається незавершеність нормативно-правового середовища. Практика формування та виконання державних програм також є недосконалою, оскільки більшість з них не мають достатнього фінансування.

Розроблена науковцями ННЦ «Інститут аграрної економіки» НААН України *Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року* за мету має підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої незалежності країни. Реалізація Стратегії передбачає спрямування дії органів державної влади, місцевого самоврядування та господарюючих суб'єктів на створення передумов формування високоефективного аграрного сектору на основі консолідації трьох складників — економічних, соціальних та екологічних інтересів нації.

У зазначеному документі серед ряду інших пріоритетних напрямів досягнення стратегічних цілей виокремлена раціоналізація використання природних ресурсів у аграрній сфері, встановлена першочерговість в отриманні коштів бюджетної підтримки через систему агроекологічних вимог, що сприятиме забезпеченню сталого землекористування. Наголошується також на необхідності формування ефективних фінансових механізмів розвитку агровиробництва, в т. ч. через становлення державно-приватного партнерства [2]. Отже, у Стратегії висвітлені основні напрями формування економічно ефективного та соціоекологічноорієнтованого аграрного сектору економіки держави, здатного задовольнити потреби як внутрішнього, так і зовнішнього ринку сільськогосподарської продукції та продовольства.

Затверджена урядом *Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року* має на меті визначення основних напрямів 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

<sup>1</sup> Дослідження виконано за підтримки НАН України в рамках відомчої теми «Агропродовольчий розвиток України в контексті забезпечення продовольчої безпеки» (№ 0111U001318).

принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізацію водоспоживання, запобігання та ліквідацію наслідків шкідливої дії вод. Прогнозний обсяг фінансування протягом 2013–2021 рр. передбачено у розмірі 46,5 млрд грн, з яких 45,2 % – з держбюджету, 20 % – з місцевого бюджету, а решта – з інших джерел. Зокрема, за цей час передбачено провести будівництво та реконструкцію систем краплинного зрошення (СКЗ) на площі 171,5 тис. га<sup>2</sup>, для чого планується виділити 3,4 млрд грн. Високі початкові вкладення у будівництво таких систем, які становлять на багаторічних насадженнях близько 2 тис. дол. США на один га або 16,2 тис. грн/га, а на просапних культурах – 4 тис. дол. США на один га (32,4 тис. грн/га), свідчать, що прогнозний обсяг фінансування відповідає потребі поширення мікрозрошення на зазначеній площі. Залишається сподіватися на отримання передбачених у програмі коштів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 345 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях» державна підтримка здійснюється шляхом виплати компенсації (не більш як 50 %) вартості електроенергії (оплаченої, починаючи з квітня поточного року), що використана з метою поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях та заповнення водою земельних чеків для вирощування рису, без урахування сум податку на додану вартість. Компенсація надається сільгосп підприємствам усіх форм власності та господарювання (крім бюджетних установ), включаючи навчально- і науково-дослідні господарства аграрних вищих навчальних закладів. Компенсація здійснюється пропорційно обсягу витрат сільськогосподарських підприємств на зазначену мету, проте не завжди здійснюється у повному обсязі. До того ж, постійне зростання вартості пально-мастильних, ремонтних матеріалів та електроенергії – це чинники, що суттєво впливають на зростання вартості послуг з подачі води на зрошення. Тому, необхідно запровадити цільове кредитування сільгоспвиробників для оплати послуг з подачі зрошувальної води.

Зважаючи на специфічні особливості зрошувального землеробства та його роль у національній еко-

номії, слід створити відповідні виняткові умови розвитку меліоративної галузі, чільне місце в яких має займати державна підтримка. Проте, обмежене фінансування аграрного сектору в цілому та зрошувального землеробства зокрема, уповільнює цей процес.

У Держбюджеті України на 2013 р. передбачено 363,6 млрд грн витратів із загального фонду, у т. ч. передбачені витатки Міністерству аграрної політики та продовольства у розмірі 8,4 млрд грн, що на 2,3 % менше, ніж у попередньому році. На фінансування заходів у агропромисловому секторі із загального фонду Держбюджету передбачено 91,8 млн грн, що майже у 12 разів менше, ніж у 2012 р. Недофінансування запланованих у 2012 р. витратів становило 65 %, тобто реально було розподілено 421,3 млн грн. Слід відмітити, що бюджет ЄС на 2013 р. передбачає 40,2 % загальних витратів на агропідтримку, що становить 60,3 млрд євро або 625,5 млрд грн [3].

На 2012 р. затверджено виділити Держводагентству України із загального та спеціального фондів Держбюджету 1,6 млрд грн, що на 30 % більше, ніж у попередньому році. Проте близько 9 % від затвердженої суми було відкликано до Держбюджету (табл.).

У 2012 р. за рахунок держфінансування подано в маловодні регіони 2509,7 млн м<sup>3</sup> води, підготовлено для зрошення понад 1 млн га земель, (проте фактично поливалось близько 600 тис. га зрошуваних земель), проведено моніторинг гідрогеолого-меліоративного стану на площі понад 5 млн га. Витатки на утримання та експлуатацію державного водогосподарського комплексу за програмою «Експлуатація загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем» становили 80 % від загального обсягу витратів загального фонду державного бюджету за бюджетними програмами, відповідальним виконавцем яких є Держводагентство. Однією з головних цілей зазначеної програми є забезпечення сприятливого водно-повітряного режиму для зрошувального землеробства. Здійснено ремонт та утримання каналів, насосних станцій, гідроспоруд міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем, проте через обмежене фінансування технічне оснащення зрошувальної меліорації не відповідає потребам.

Так, в Україні наявність дощувальних машин на початок 2012 р. становила 6,5 тис. од. (з них 5,4 тис. од. в робочому стані) або більше ніж у 5 разів менше, ніж на

Таблиця

Використання коштів Держбюджету Держводагентством України\*

Показник	Рік		2009 р.		2010 р.		2011 р.		2012 р.	2012 р. до 2009 р., +; -
	млн грн	в т.ч. із спец. фондів	млн грн	в т.ч. із спец. фондів	млн грн	в т.ч. із спец. фондів	млн грн	млн грн		
Затверджено на 2012 р. виділити із загального та спеціального фондів (крім власних надходжень)	1146	360	1354	270	1264	91,5	1640	494		
Касові витатки	1128	343	1326	247	1202	83,7	1500	372		
Відкликано до державного бюджету	млн грн	18	17	28	23	62	7,8	140	122	
	%	1,6	4,7	2,1	8,5	4,9	8,5	8,5	6,9	

\* За даними Держводагентства України за відповідні роки.

<sup>2</sup> Згідно з проектом Комплексної програми розвитку водного господарства Херсонщини на період до 2020 р. у області планується збільшення площі краплинного зрошення втричі – до 75 тис. га.

початку 90-х років. Протягом 2011 р. сільгоспприємствами було придбано 279 машин та пристроїв для поливу, зокрема для дощування: «ДА «Роса» — 8 од., «ДА-100 МА» — 3 од., «ДМ «Фрегат»» — 38 од., дощувач «Дніпро» — 4 од. та ін. Слід зазначити, що потреба у дощувальних машинах нині становить 30 тис. од.

Беззаперечним є факт нестачі бюджетних коштів на підтримку водно-меліоративного комплексу, оскільки основна частка бюджетних асигнувань (70–80 %) витрачається на оплату електроенергії та праці, решта — на ремонтні роботи [4]. Відповідно ефективність стимулюючих і регулюючих функцій державного управління в меліоративній галузі стає сумнівною. Отже, на державному рівні слід приділити особливу увагу розвитку водогосподарсько-меліоративного комплексу, а також визначенню джерел фінансування зазначених заходів.

Як свідчить світовий досвід, лише за активної позиції держави створюються передумови для сталого ведення сільгоспвиробництва. Зокрема, в *Норвегії* середньорічна підтримка агросектору становить 3 тис. дол. США на 1 га сільськогосподарських угідь і вдсятеро більше — на сільського мешканця. Тут частка державної допомоги у фермерських доходах становить 77 %. Варто зазначити, що в Норвегії проводиться найжорсткіший (серед західноєвропейських країн) контроль з боку держави за ринком земель, оскільки частка земель, придатних для сільськогосподарського виробництва, є крихітною, а це, водночас, зумовлює необхідність раціонального використання та охорони сільгоспугідь.

*Фінляндія* — країна із несприятливими природнокліматичними умовами для сільгоспвиробництва. Проте тут існує масштабне державне субсидування агросфери (комплекс захисних заходів правового та економічного спрямування). Також використовуються переваги кооперативної системи. Таким чином країна власноруч забезпечує продовольчу незалежність і крім того експортує вітчизняну сільгосппродукцію [5, с. 119].

У *Австрії* водні асоціації та приватні особи, які розробили цінні 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 субсидіювання підприємств, які застосовують ресурсозберігаючі технології [6, с. 451–452]. Оптимальною вважається допомога держави у розмірі не менше 10 % витрат сільгоспвиробників на виробництво продукції. За оцінкою Організації економічної співпраці і розвитку, фермери ЄС отримують державну підтримку у розмірі 17–20 % від рівня своїх доходів, тоді як українські товаровиробники — лише 5–6 % [7].

Досвід європейських країн переконує в ефективності розумного поєднання адміністративних заходів і ринкових інструментів у меліоративній галузі. Так,

фермери в Європі, які використовують водні ресурси для проведення зрошувальної меліорації мають певні преференції (державні дотації). Розвиток водного господарства та зрошення земель здійснюється в основному за рахунок державного фінансування, і значно менше — за рахунок коштів місцевих бюджетів і землекористувачів.

Характерним є приклад *Ізраїлю*, де фермери зосереджені на отриманні якісного товару і винагороди за його виробництво, а всі інші проблеми (будівництво теплиць, СКЗ; реалізація сільгосппродукції) є другорядними, оскільки для них здійснюється відчутна підтримка держави.

Наукові розробки у тандемі з активною державною позицією сприяють модернізації ізраїльського агровиробництва та адаптації його до мінливих геополітичних, ринкових та кліматичних умов. Через суттєвий дефіцит водних ресурсів в країні ведуться розробки щодо впровадження ресурсозберігаючих способів зрошення, повторного використання та опріснення води (нині — це понад 360 млн м<sup>3</sup>/рік, а наприкінці 2013 р. цю цифру планується збільшити майже вдвічі) [8]. За розпорядженням місцевого уряду, для зменшення витрат поливної води і заощадження її для вирощування фруктів та овочів, скорочено площі під вологолюбною бавовною.

Не зайве наголосити про екологізацію свідомості місцевих мешканців, оскільки громадяни Ізраїлю ще в дошкільному закладі привчаються до економного водокористування. Зважаючи на виключну цінність води як у всьому світі, так і у цій країні, в Ізраїлі ведуться розробки щодо ефективного та раціонального водокористування, здійснюється контроль за витратами води в усіх сферах економіки. Планується перехід на електронні лічильники води, завдяки яким окрім обліку витрат, тиску та якості води можливе також фіксування пошкоджень трубопроводів і своєчасне сповіщення про це обслуговуючого персоналу [9].

Важливою є роль держави у меліоративній сфері *Китаю*, де державна позиція спрямовувалася на економічний розвиток, а значимість екологічної складової спрощувалася. Через споживачьке ставлення до природних ресурсів Китаю стан навколишнього середовища став наближуватися до критичного<sup>3</sup>.

Найбільший обсяг води в Китаї використовується на потреби сільського господарства, що становить 65 % загального обсягу водокористування в країні. Враховуючи те, що зрошення є одним з основних факторів, які сприяють підвищенню продуктивності сільськогосподарських угідь, в Китаї понад 45 % оброблюваних земель — зрошується.

Дощування залишається основним способом зрошення. Частка мікрозрошення становить 7 % від загальної площі зрошуваних угідь. Близько 70 % зрошувальних земель за допомогою СКЗ знаходяться в північно-західних провінціях країни.

Щоб мінімізувати очікуваний дефіцит води, а також задля продовольчої безпеки, уряд розпочав кампа-

<sup>3</sup> Поряд із виснаженням природних ресурсів, у Китаї зафіксовано високий рівень викидів парникових газів, оскільки понад 25 % світових викидів припадає саме на Китай.

ню широкого впровадження мікрозрошення. Протягом 2010–2020 рр. планується виділити 1,2 млрд дол. США у спеціальні фонди для підтримки водозберігаючого зрошення, що сприятиме значній економії водних ресурсів.

Висока вартість та складність експлуатації зрошувального обладнання іноземних виробників (*Netafim, Rainbird i Valmont*) стимулювали китайські компанії до власного виробництва цих засобів. Нині на ринку ресурсоощадного зрошувального обладнання близько 5 % належить іноземним компаніям, решта — місцевим (нині зареєстровано 500 компаній, більшість з яких займаються виробництвом та збутом обладнання для краплинного зрошення і мікродощування). У перспективі китайський уряд планує чотириразове збільшення площ (майже 8,4 млн га до 2020 р.) під краплинним зрошенням і мікродощуванням.

Перешкодою масового переходу фермерів до ресурсоощадних способів поливу є помилкове ставлення сільськогосподарських товаровиробників до води як до безмежного і дешевого ресурсу, оскільки ціни на зрошувальну воду у Китаї штучно занижені. Високі витрати на початковому етапі будівництва СКЗ (до 60 % річного доходу фермера), тривалий строк окупності (близько 3-х років) та відсутність комплексної системи гарантійного обслуговування й освічених спеціалістів — також стримуючий чинник поширення мікрозрошення. Відповідно державна фінансова підтримка стає досить потужним стимулом переходу китайських землеробів до ресурсоощадних способів поливу й водночас одним із етапів переходу до екологічного сільського господарства (СЕА). Це нова комплексна програма, що передбачає поєднання сільськогосподарського виробництва, сільського економічного розвитку, охорони навколишнього середовища та ефективного використання ресурсів. Тому китайський уряд надає прямі субсидії для підтримки екологічно безпечного сільгоспвиробництва [10].

**Висновки.** Існуюча законодавча неврегульованість меліоративних заходів, нестача джерел фінансування, низька інвестиційна привабливість цієї сфери створюють проблеми розвитку зрошувального землеробства в Україні. Нині, чи не єдиним шляхом відродження зрошення є дієва державна підтримка. Водночас удосконалення механізму державного регулювання розвитку зрошувального землеробства сприятиме забезпеченню конкурентоспроможного функціонування агропродовольчого сектору. Проте урядова підтримка має бути спрямована на найуразливіші та проблемні сторони зрошувальної меліорації.

Враховуючи світові тенденції та особливості розвитку вітчизняного зрошувального землеробства, виведення його із «депресивного стану» можливе через розробку і впровадження таких механізмів державної підтримки:

посилення нормативно-правової бази, в якій має бути чітко зазначені механізми держпідтримки та відповідальність за її невиконання;

пряма підтримка (дотації і компенсації) будівництва та утримання меліоративних споруд;

диференційоване оподаткування сільгосп підприємств залежно від якісних показників та природного зволоження ґрунтів;

надання податкових пільг фізичним та юридичним особам, які за власні кошти впроваджують заходи захисту земель, ресурсоощадного водокористування та інші природоохоронні заходи;

впровадження цільового кредитування сільгоспвиробників для оплати послуг з подачі зрошувальної води;

кооперування сільгоспвиробників різних організаційно-правових форм господарювання з метою здійснення спільних інвестицій та мінімізації ризиків [11, с. 54];

збільшення бюджетних асигнувань на технічне переоснащення сфери зрошувального землеробства; державний протекціонізм у зберіганні та поліпшенні умов збуту сільгосппродукції;

впровадження пільгових кредитів для товаровиробників, що вирощують продукцію із залученням меліоративних заходів.

Державна кредитна підтримка першочергово має надаватися сільськогосподарським підприємствам, що вибрали стратегію еколого-економічного розвитку зрошувального землеробства шляхом впровадження новітніх ресурсозберігаючих і ґрунтозахисних технологій. Перспективним вбачається застосування консорціумного кредитування, що передбачає мінімізацію ризику при кредитуванні та гарантує повернення великих кредитів. Особливої актуалізації набуває апробація державно-приватного партнерства у меліоративній галузі.

#### Використані джерела

1. Черевко Г.В. Консолідація земельних угідь у сільських регіонах як чинник їх розвитку: досвід Польщі / Г. В. Черевко // Економіка АПК. — 2012. — № 11. — С. 92–96.
2. Проект Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/>.
3. Аграрний тиждень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://a7d.com.ua/agropolitika>.
4. Оскольський В.В. Економічні аспекти управління водними ресурсами та водокористування / В. В. Оскольський // Економіка України. — 2012. — № 11. — С. 23–28.
5. Буздалов І.Н. Земельна реформа: взгляд сквозь призму замысла / І. Н. Буздалов // Економіка АПК. — 2012. — № 11. — С. 117–121.
6. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Данилишин Б. М., Дорогунцов С. І., Міщенко В. С. та ін.]. — К.: РВПС України, 1999. — 570 с.
7. Лана В. Почему в Украине один га стоит 15 тыс. грн [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ianp.com.ua/ru/news/tech/read/26370>.
8. Израиль — всемирный центр инновационных достижений [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.investinisrael.gov>.
9. What Other Nations Can Learn from Israel's Solutions to the Scarce Water Challenge [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kw.wharton.upenn.edu/israel/what-other-nations-can-learn-from-israels-solutions-to-the-scarce-water-challenge>.
10. Market Analysis Report China's Agricultural Technology & Equipment Sector [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.expport.gov.il/uploadfiles/03\\_2012/chinaagriculturesector.pdf](http://www.expport.gov.il/uploadfiles/03_2012/chinaagriculturesector.pdf).
11. Кушнір С. Інституціональні аспекти регулювання трансформаційних процесів у природно-ресурсній сфері регіону / С. Кушнір // Економіст. — 2011. — № 11. — С. 52–57.