

УДК 332.01:631.67

**Нечипоренко О.М.***кандидат економічних наук,  
провідний науковий співробітник**Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки»***РОЛЬ НЕДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР У СИСТЕМІ ЗРОШУВАНОВОГО ЗЕМЛЕРОБСТВА**

Стаття присвячена проблемі модернізації управління зрошенням на рівні внутрішньогосподарської мережі, як одного з основних чинників відновлення ефективного ведення поливного землеробства в Україні. В ретроспективі досліджено роль недержавних організаційно-правових форм в становленні взаємовигідних партнерських відносин при використанні водних і земельних ресурсів. Висвітлено бюджетні можливості щодо утримання зрошуваних систем. Запропоновано шляхи залучення інвестиційних коштів для реабілітації іригаційної інфраструктури.

**Ключові слова:** зрошуване землеробство, внутрішньогосподарська мережа, модернізація управління, реабілітація інфраструктури, недержавні організації, асоціація водокористувачів.

**Нечипоренко А.Н. РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР В СИСТЕМЕ ОРОШАЕМОГО ЗЕМЛЕДЕЛИЯ**

Статья посвящена проблеме модернизации управления орошением на уровне внутрихозяйственной сети как одного из основных факторов восстановления эффективного ведения поливного земледелия в Украине. В ретроспективе исследована роль негосударственных организационно-правовых форм в становлении взаимовыгодных партнерских отношений при использовании водных и земельных ресурсов. Освещены бюджетные возможности по содержанию оросительных систем. Предложены пути привлечения инвестиционных средств для реабилитации ирригационной инфраструктуры.

**Ключевые слова:** орошаемое земледелие, внутрихозяйственная сеть, модернизация управления, реабилитация инфраструктуры, негосударственные организации, ассоциация водопользователей.

**Nechyporenko O.M. THE ROLE OF NON-GOVERNMENTAL STRUCTURES IN THE SYSTEM OF IRRIGATING AGRICULTURE**

The article deals with the problem of modernization of irrigation management at the level of intraeconomic network, as one of major factors of renovation of effective management of irrigated cropping in Ukraine. In retrospective review was analyzed the role of non-governmental legal organizational forms in formation of mutually beneficial partners relations in usage of water and land resources. Also the budget possibilities on maintenance of irrigative systems are illustrated in this article. The ways of attracting investment facilities for the rehabilitation of irrigative infrastructure are offered in the article.

**Keywords:** irrigating agriculture, intraeconomic network, modernization of management, rehabilitation of infrastructure, non-governmental organizations, association of water users.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан зрошуваного землеробства в Україні вирізняється занепадом колись перспективних функціональних можливостей цієї стратегічно важливої галузі сільського господарства. Серед основних причин низької ефективності господарювання на поливних землях називають недоліки в розпаюванні меліорованих земель, зношеність спеціальної техніки та інженерної інфраструктури, порушення технологій вирощування та зрошування культур, відсутність необхідних інвестицій, дефіцит профільних кадрів, недосконалість законодавчої бази. Проте основним чинником залишається архаїчна, успадкована від соціалістичної планової економіки система управління, за якої товаровиробники практично відсторонені від участі в розподілі поливної води і формуванні цінової політики на водогосподарські послуги та залишаються заручниками слабких потенційних можливостей державних структур. Разом із тим світовий досвід свідчить, що бюрократичні служби, фінансовані з центру, втрачають здатність ефективно провадити іригаційне обслуговування в умовах великої кількості дрібних агровиробників, що і призводить до швидкого розвалу інфраструктури, скорочення площі зрошуваних земель, неправильного розподілу і втрат поливної води, наростаючого підтоплення та засолення ґрунтів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Системним проблемам нинішнього функціонування поливних систем, а також ефективному використанню зрошуваних земель та водних ресурсів в Україні присвятили свої роботи такі визначні вчені, як П.І. Коваленко, М.І. Ромащенко, В.О. Ушкаренко, С.А. Балюк, В.П. Гудзь, В.І. Благодатний, І.І. Андрусенко, М.А. Хвесик, В.С. Сніговий,

А.О. Лимар, О.О. Собко, О.І. Жовтоног, Ю.О. Тараріко, Р.А. Вожегова, Л.М. Грановська та ін. Проте в нових, досить проблемних умовах господарювання виникає необхідність поглиблення досліджень і розробки напрямів ефективного ведення зрошуваного землеробства на інноваційній основі, яке може бути безперспективним без мінімізації державного втручання в процеси управління.

**Мета статті.** Дослідити роль недержавних формувань в становленні ефективного використання зрошуваних земель

**Виклад основного матеріалу.** Очевидно, що довгоочікувані ефективні, інтегровані і стійкі реформи в аграрному секторі мають бути вигідні як владі, так і товаровиробникам та споживачам сільськогосподарської продукції, одночасно сприяти всебічному розвитку сільських територій. Одним із головних аспектів такого реформування, на нашу думку, повинна стати передача управління зрошувальними системами від державних служб недержавним організаціям, таким, наприклад, як асоціації водокористувачів (АВК). Це може бути повна або часткова передача функцій. Повноваження можуть бути як повними, так і частковими. Така передача може здійснюватися як на рівні підсистем, таких як підпорядковані території розподільного каналу, так і на рівні всієї іригаційної системи. Як свідчать дослідження, при цьому проходять зміни в іригаційній політиці суспільства і законодавстві, іншими стають повноваження і структура інституційних складових, змінюються бюджет і кадрова політика, по-новому розуміються питання прав на воду та створення додаткових послуг, іншими будуть експлуатаційні процедури і технологічні рішення.

Вся історія розвитку зрошуваного землеробства пронизана інноваційними відкриттями. Та і саме запровадження штучного зволоження ґрунту на теренах перших держав, ще до нашої ери, можна віднести, на нашу думку, до першого інноваційного проекту людства.

Ще на перших будівництвах іригаційних систем в Єгипті, Азії, Америці, виникли прості форми кооперації адже спорудження дамб, каналів, терас вимагало гігантських затрат ручної праці, і без об'єднання зусиль ці роботи неможливо було б виконати. Це відмічав і видатний економіст-філософ К. Маркс у своїй фундаментальній праці «Капітал» [1, с. 341]. Таке кооперування удосконалювалося протягом віків і знаходило застосування не лише при будівництві зрошувальних систем, а й потім, в процесі їх експлуатації, воно переростало у дещо інші специфічні форми.

Наукові праці XIX ст. констатують факти ефективного функціонування водних товариств як об'єднань власників земель, які знаходяться в районі зрошення від річки чи великого іригаційного каналу. Товариства були необхідні, щоб спільними зусиллями облаштовувати та підтримувати в належному стані гідроспоруди з метою використання корисних властивостей води, або попередити шкідливі і руйнівні її дії. Вже тоді розрізняли приватні й публічні товариства. Перші базувалися на приватному праві, другі носили публічний характер і могли бути засновані лише в суспільних інтересах з дозволу держави і потребували урядового нагляду. Майже всі діючі на той час західноєвропейські законодавства вимагали обов'язковості входження до складу товариства всіх землевласників даного району в тих випадках, коли воно (товариство) засновувалося для зрошення чи осушення земель.

У Росії меліоративні кооперативні товариства, відповідно до затверджених 20 травня 1902 р. царським урядом «Правил про устрій водопровідних споруд в чужих землях для осушувальних, зрошувальних і обводнювальних цілей» (готувалися із 1857 р.), передбачалось утворити для спільного виконання і підтримки, так званих докорінних земельних поліпшень, до числа яких відносилися: осушення, зрошення, закріплення пісків, ярів, берегів річок і т. п. [2]. Членами товариства могли стати всі, хто володів землею в його районі. Необхідність створення товариств була продиктована потребою залучення значних фінансових ресурсів для проведення масштабних меліоративних заходів.

Передбачалося, що спільна меліоративна діяльність власників, на правах юридичної особи, даватиме можливість примусового залучення до участі в роботах тих господарів, які не бажали долучатися до них добровільно і без участі яких неможливо провести необхідні покращення.

У 1917–1918 рр. створювалися перші за радянських часів кооперативні товариства селян для спільної меліорації. Передбачалося, що до складу спілки повинні входити всі землекористувачі (вже не йшлося про власників) тієї території, яка підлягала меліорації, якщо більше половини із них приймуть рішення про поліпшення своїх угідь. Цю норму було запозичене із європейського права з метою уникнення превілювання особистих інтересів, що свого часу зашкодило меліоративним процесам в дореволюційній Росії. Пізніше, в грудні 1923 р., було затверджено Положення про меліоративні товариства. Спілки утворювалися вже не просто землекористувачами, а саме працюючими, серед яких могли

бути як окремі двори і особи, так і сільськогосподарські об'єднання, колективні та радянські господарства, кооперативні організації та інші юридичні особи, землі яких входять до складу площ, що підлягали меліорації. Кількість голосів, якими користувався кожний член товариства, визначалась загальними зборами. Держава регулювала процес. При створенні меліоративних товариств губернськими земельними управліннями вивчалася господарська доцільність меліорації, що передбачалася до проведення, а також технічна можливість її виконання, розміри площі та приблизні межі. Примусити до організації товариства незацікавлених осіб можна було уже не простою більшістю голосів, як було раніше, а заявою двох третин землекористувачів, в обробітку яких знаходилося дві треті земель, що підлягали меліорації. Товариства на пільгових умовах проведення землеустрою могли додатково отримувати земельні наділи із так званої особливої площі залишених, непридатних земель державного фонду. З метою кращого матеріально-технічного забезпечення та ефективнішого використання меліорованих земель товариствам також надавалося право входити до організацій сільськогосподарської виробничої кооперації та утворювати різноманітні підсобні аграрні підприємства. Положення також регламентувало умови припинення дії товариства та порядок фінансових взаєморозрахунків між його членами та із сторонніми особами, в тому числі і при відшкодуванні нанесених збитків. Отже, даний нормативний документ мав більше економічну спрямованість, ніж просто організаційну.

Позики видавалися в першу чергу меліоративним товариствам, кооперативним і громадським організаціям, державним установам, що перебували на господарському розрахунку. Сума наданих коштів не могла перевищувати 75% всіх необхідних витрат на заплановані роботи і мала бути не більшою за капіталізовану доходність землі після меліорації. Процент за користування позикою становив від трьох до шести, в залежності від терміну, на який вона надавалася: від п'яти до 15 років. Чим довший цей термін, тим у меншому розмірі нараховувався процент. Позики могли надаватися як на площу меліоративних робіт до 500 десятин, так і більше, при цьому сума могла перевищувати 5 тис. рублів золотом по офіційному курсу [3].

Всього на кінець 1925 р. в СРСР нараховувалося 3852 меліоративних товариства, які об'єднували 273,6 тис. селянських господарств, складаючи при цьому 42,5% всіх «підсобно-виробничих» сільськогосподарських кооперативів [4].

Пізніше колгоспно-радгоспна, або суспільна форма землекористування, яка повністю замінила приватну форму власності на землю, обумовила необхідність приведення економічного середовища і організаційних структур раніше діючої форми водокористування у відповідність до нових умов і вимог радянського законодавства. Всі меліоративні системи перейшли у власність держави, і лише внутрішньогосподарська мережа передавалася сільськогосподарським виробникам у користування.

У результаті реформування агропромислових підприємств, що користувалися зрошувальними системами, а таких на початок 1999 р. налічувалося 2806, з них 2136 (76%) були колективними, кількість нових землекористувачів перевищила 190 тис. При цьому виділення земельних паїв саме в натурі (на місцевості) створило значні проблеми, адже таке подрібнення площ негативно вплинуло на функціо-

нування меліоративних систем. Порушення технологічної цілісності відчутно вплинуло на ефективність використання як зрошуваних земель, так і дощувальної техніки, яка раніше поливала майже 90% таких площ [5]. Формально внутрішньогосподарська мережа в межах нових структур стала виконувати функції міжгосподарської, що, на думку провідних вчених, могло бути підставою до передачі цих систем в державну власність [6].

Для прикладу, за інформацією обласного управління земельних ресурсів, на Херсонщині, що має найбільшу меліоративну систему в Європі, із 426,8 тис. га поливних земель, станом на 2014 р. розпайованими є 373,8 тис. га (87,6%). Кількість паїв перевищує 98 тис., з яких майже 70% знаходяться в оренді, а решта (101,1 тис. га) використовуються селянами самостійно.

Загалом більше двох третин зрошуваних земель держави не використовуються за цільовим призначенням, що зумовлено в основному порушенням технологічної цілісності меліоративних систем та неналежного, внаслідок відсутності ефективного власника, стану інженерної інфраструктури.

Зважаючи на досить переконливий світовий досвід, досягти необхідних параметрів функціонування зрошувального землеробства можливо в першу чергу саме завдяки модернізації управління зрошуваними системами, і розпочинати необхідно зі створення недержавних організацій водокористувачів. Як правило, процес передачі управління досить тривалий та вимагає законодавчо закріпленої політичної волі і консолідації зусиль всіх зацікавлених сторін. За останні 30 років шляхом роздержавлення та часткової чи повної передачі управлінських функцій недержавним структурам на гідротехнічному рівні розподільчої мережі пішли десятки країн, в тому числі США, Китай, Індія, пострадянські республіки, сусідні Туреччина та Румунія.

У проведенні реформи по передачі управління зацікавлені всі сторони, адже переслідуються наступні основні цілі:

- звільнити державу від постійних витрат на експлуатацію і технічне обслуговування переданої мережі;
- сформувати фінансово незалежну структуру по наданню водогосподарських послуг, яка замінить собою у цій частині державне агентство;

- знизити рівень розвалу іригаційної інфраструктури;

- забезпечити відкритість управління і відповідальність постачальників послуг перед водокористувачами;

Та є ще одна визначальна і першочергова в нинішніх кризових умовах України ціль – отримати можливість залучення інвестицій на відновлення та модернізацію зрошення.

На початковому етапі, який має тривати не більше двох років, необхідно провести передачу управління внутрішньогосподарськими мережами до новостворених АВК (чи інших недержавних організацій). Одночасно активно проводити поетапні, дрібномасштабні ремонти і відновлювальні роботи. Все це переважно за кошти міжнародних фінансових донорів.

Проте насамперед необхідні інвестиції для фінансування самого процесу передачі управління. Джерело і об'єм фінансування матимуть величезний вплив на характер запровадження і результати програми. Очевидно, що Україна мусить вибирати між фінансуванням процесу передачі за допомогою зовнішніх запозичень та шляхом проведення низько вартісних перемін без ремонту інфраструктури і дуже скромними витратами на організацію та навчання.

При цьому слід враховувати, що зовнішня фінансова допомога донорів може бути доступною при виконанні спеціальних умов. Міжнародні інвестори можуть вимагати, щоб програми позик включали додаткові цілі і вимоги, жорсткі графіки реалізації і суворі адміністративні умови.

Необхідно також зважати на досвід інших країн, коли занадто великий об'єм зовнішнього фінансування перетворює процес передачі управління в інженерний проект і відволікає увагу від першочергових цілей саме інституціональних перетворень. Разом з тим дуже малий об'єм фінансування може привести до того, що загальнодержавні іригаційні проблеми будуть просто залишені без уваги.

Враховуючи той факт, що міжнародні фінансові донори в нинішніх політичних і економічних умовах України займають вичікувальну позицію, необхідно законодавчо надати ініціативу по передачі управління, місцевим органам влади і безпосередньо сільськогосподарським товаровиробникам, які найбільш зацікавлені у приватизації систем зрошення.

Одночасно слід мати на увазі, що основним джерелом покриття витрат на експлуатацію і поточний ремонт іригаційної мережі усе-таки повинні бути кошти, отримані від водокористувачів за водогосподарські послуги.

На нашу думку, якщо надати організовані в новостворену господарську структуру агровиробникам можливість вибору між отриманням державних субсидій на експлуатацію та технічне обслуговування, але при цьому отримати неякісні послуги, і можливістю самим покривати ці витрати, але при цьому повністю контролювати якість наданих послуг, то, скоріше всього, більшість товаровиробників виберуть другий

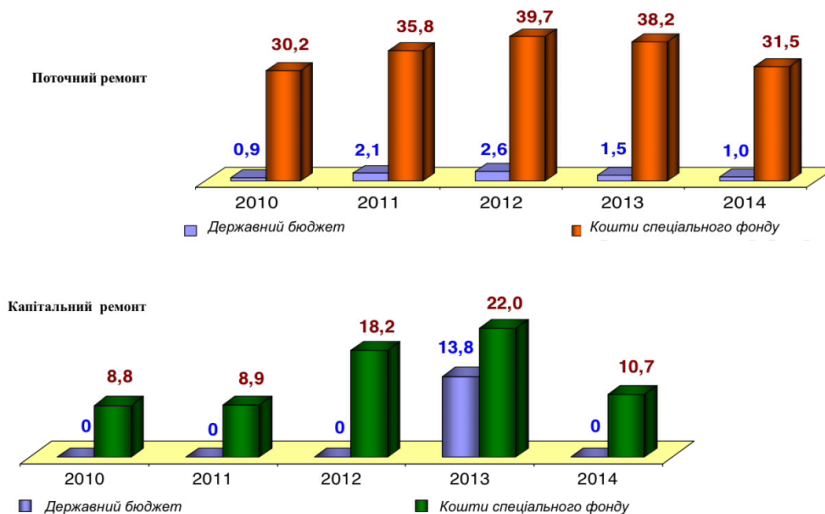


Рис. 1. Фінансування відновлення основних водогосподарських фондів, млн грн



варіант. Разом із тим в умовах низької дохідності зрошувального землеробства частина витрат усе-таки повинна покриватися за рахунок держави чи місцевих бюджетів.

Сума коштів, що виділяється державою на експлуатацію водогосподарського комплексу, в першу чергу загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем, за даними Рахункової палати України, останніми роками знаходиться в межах від 0,95 до 1,2 млрд. грн. по загальному фонду фінансування, та 0,7–0,9 млрд. грн. по спеціальному фонду бюджетних програм. При цьому більше 80% всіх касових видатків по загальному фонду складає одна лише заробітна плата із нарахуваннями, а 65% спеціального фонду витрачається на оплату вартості спожитої електроенергії. В таких умовах капітальні видатки були можливими лише за кошти, що надійшли в рахунок оплати наданих водогосподарниками послуг і фактично становили лише 4–5% від суми спеціального фонду.

По інформації Державного агентства водних ресурсів (рис. 1), на відновлення водогосподарських основних фондів направлялися дуже незначні державні кошти. Під час передачі управління важливо буде контролювати структуру субсидування з тим, щоб стимулювати надходження саме місцевих інвестицій, які і дадуть змогу зацікавити аграріїв. Необхідно уникати такої структури капіталовкладень, яка поставить водокористувачів у залежність від держави і не стимулюватиме місцеві інвестиції в зрошувальні системи. Це може виникнути, якщо:

- водокористувачі не матимуть інформації про розміри субсидій і фактичну вартість іригації;
- отримання коштів не пов'язувати із відповідними інвестиціями зі сторони водокористувачів;
- меліоратори будуть продовжувати очікувати від держави фінансування, особливо для ремонту зруйнованих об'єктів інфраструктури.

Всі перераховані умови мають місце у зрошувальному землеробстві України. Тому поки що домінує «традиційний» підхід до реабілітації, суть якого полягає в тому, що зрошувальна система не ремонтується до тих пір, поки об'єм руйнації не дійде до такого рівня, коли вже буде необхідна реалізація великого проекту по відновленню інфраструктури за рахунок державних або залучених під гарантії держави коштів.

Прихильники такого підходу вважають, що він є більш економічно вигідним, особливо для сільгоспвиробників, які можуть не вкладати свої кошти в поточний ремонт, а потім використати державну реабілітацію інфраструктури, як можливість відновити систему до функціонального стану і модернізувати, щоб поспівати за інноваційними вимогами часу. Проте практика недостатнього інвестування саме ремонтних заходів є шкідливою і руйнівною для розвитку самостійних асоціацій водокористувачів з таких причин:

- поки агровиробники очікують державної реабілітації, незначні проблеми переростуть у такі, що вимагатимуть значно більших коштів;
- до початку реабілітації занепаде сама система експлуатації і технічного обслуговування;
- ресурси водокористувачів не мобілізуються, і державі доведеться нести значно більші витрати, що ускладнить передачу управління;
- реабілітація без участі землекористувачів призведе до недоцільних або надто складних і непотрібних робіт;
- проекти по реабілітації часто пов'язані із корупцією і розбазарюванням ресурсів;
- у асоціації водокористувачів не буде стимулів і можливостей інвестувати кошти в забезпечення фізичної стійкості зрошувальної системи, яку вони не вважають своєю, але від якої залежать.

**Висновки.** Отже, недержавні форми власності і управління зрошувальними системами на рівні внутрішньогосподарської мережі для України необхідні. Вони дадуть можливість не тільки зменшити фінансове навантаження на бюджети та залучити інвестиційні кошти за рахунок міжнародної допомоги фінансових донорів на початковому етапі, а й провести капіталізацію ресурсів з подальшою сек'юритизацією та випуском цінних паперів, використати можливості державно-приватного партнерства, в тому числі концесію. В результаті запустити механізми ефективного ведення зрошувального землеробства зацікавленими суб'єктами господарської діяльності. До того ж АВК чи інші корпоративні формування зможуть визначити, в якій організаційно-правовій формі будуть надалі надаватися товаровиробникам водогосподарські послуги.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Маркс К. Капітал Т. 1 / К. Маркс
2. Сиваков Д.О. Водное право России и зарубежных государств / Д.О. Сиваков. – М. : Юстицинформ, 2010. – 93 с.
3. Правила о порядке выдачи ссуды на мелиорацию из средств, отпускаемых Народному комиссариату земледелия по сельскохозяйственному кредиту : Декрет от 22 декабря 1923 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cawater-info.net/bk/improvement-irrigated-agriculture/files/hist-1923.pdf>.
4. Жамин В.А. Истоки: Вопросы истории народного хозяйства и экономической мысли / В.А. Жамин ; вып. 2. – М. : Экономика, 1990. – 335 с.
5. Annual Report 2013-14 // International cooperation in agriculture water management / International commission on irrigation and drainage. – P. 74–78.
6. Коваленко П.І. Сучасний стан і перспективи відновлення ефективного використання меліоративних систем в Україні / П.І. Коваленко // Матеріали XXII конгресу міжнародної комісії по іригації і дренажу (Республіка Корея, 13–20 вересня 2014 р.). – Ташкент, 2014. – С. 27–33.
7. Гарсез-Рестрепо К. Передача управления ирригационными системами. Мировой опыт / К. Гарсез-Рестрепо, Д. Вермилион, Д. Муньон // Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. – Рим, 2007. – 65 с.