

УДК: 332.01:631.67

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ ЗРОШУВАНОВОГО ЗЕМЛЕРОБСТВА

О.М. Нечипоренко, кандидат економічних наук,
ННЦ "Інститут аграрної економіки"

Розглянуто організаційно-правові аспекти підвищення ефективності зрошуваного землеробства в умовах організаційних та ґрунтово-кліматичних змін. Обґрунтовано шляхи запровадження мотиваційних механізмів збереження родючості поливних земель та напрями інноваційного розвитку ефективної організації штучного зволоження сільськогосподарських угідь.

Постановка проблеми. В умовах організаційних та природно-кліматичних змін зрошуване землеробство має виконувати два основних завдання: нарощувати виробництво продукції рослинництва, що, в свою чергу, позитивно вплине й на ефективність тваринницької галузі та зберігати і відновлювати родючість ґрунтів. Поєднати виконання цих вимог у сучасному аграрному виробництві України ще не вдалося, адже визначальним залишається швидке одержання максимального можливого прибутку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нарощування ефективності вітчизняного зрошуваного землеробства в умовах природно-кліматичних змін досліджувалися науковцями постійно, починаючи із робіт В.В. Докучаєва. Останнім часом проблемам функціонування поливних земель в Україні присвятили свої роботи такі визначні вчені, як В.О. Ушкаренко, С.А. Балюк, В.П. Гудзь, М.І. Ромашенко, В.І. Благодатний, І.І. Андрусенко, М.А. Хвесик, В.С. Сніговий, А.О. Лимар, П.І. Коваленко, О.О. Собко, Р.А. Вожегова та інші. Проте сучасний

стан використання розпайованих, штучно зволожуваних площ вимагає подальших досліджень, особливо в економічній сфері.

Мета статті – визначити основні напрямки вдосконалення організації ефективного розвитку зрошуваного землеробства в Україні та, використовуючи зарубіжний досвід, запропонувати окремі рекомендації з їх впровадження.

Виклад основних результатів дослідження. Відповідно до Стратегії розвитку аграрного сектора економіки на період до 2020 р. [1], проблеми, що стосуються саме ефективності використання поливних земель в умовах природно-кліматичних змін є, на нашу думку, наступними:

- низькі темпи техніко-технологічного оновлення виробництва;
- наявність ризиків збільшення виробничих витрат через зростання рівня зношеності техніки, переважне використання застарілих технологій, збільшення вартості невідновлюваних природних ресурсів у структурі собівартості виробництва (в нашому випадку – поливної води);

- відсутність у сільськогосподарських товаровиробників мотивації дотримуватися агроекологічних вимог обробітку ґрунту та збереження агроландшафтів;
- незавершеність земельної реформи, яка передбачає обов'язковість раціонального використання та охорони земель.

На початок 90-х років минулого століття Україна мала 2,6 млн га поливних площ і за цим показником займала одне з провідних місць у світі. На сьогодні, з різних причин, збереглося лише близько 1,8 млн га угідь, де ще можливо проводити зрошення, а фактично штучно звожується менше 500 тис. га, переважно в південних областях (рис. 1).

Наразі пріоритетним напрямком досягнення стратегічних цілей у розвитку всього агропромислового комплексу є подальше вдосконалення регулювання земельних відносин, що, по нашому переконанню, не дасть бажаних результатів без практичного втілення в господарську діяльність, не тільки передбачених Земельним Кодексом України (ст. 205)

[2], а й нових, насправді дієвих механізмів стимулювання товаровиробників до раціонального, екологічнобезпечного використання земель сільськогосподарського призначення.

Зрошення, як відомо, змінює співвідношення вологи і тепла та інтенсивність використання рослинами променевої сонячної енергії, сприяючи перетворенню землеробства на високопродуктивне і стійке, що в умовах природно-кліматичних змін є вагомим фактором забезпечення продовольчої безпеки та конкурентноздатності країни. Однак, на думку вчених і практиків, одночасно постає й ускладнюється проблема збереження родючості штучно зволожуваних ґрунтів.

Отже, з одного боку, існує необхідність нарощувати об'єми виробництва, а з іншого, – не втрачати родючість земель. Як свідчить досвід, в умовах економічної кризи, найефективнішим заходом підвищення продуктивності полів, що не потребує капітальних вкладень, є вдосконалення структури посівних площ. Водночас важливою умовою підвищення ефективності зрошення залишається запровадження та

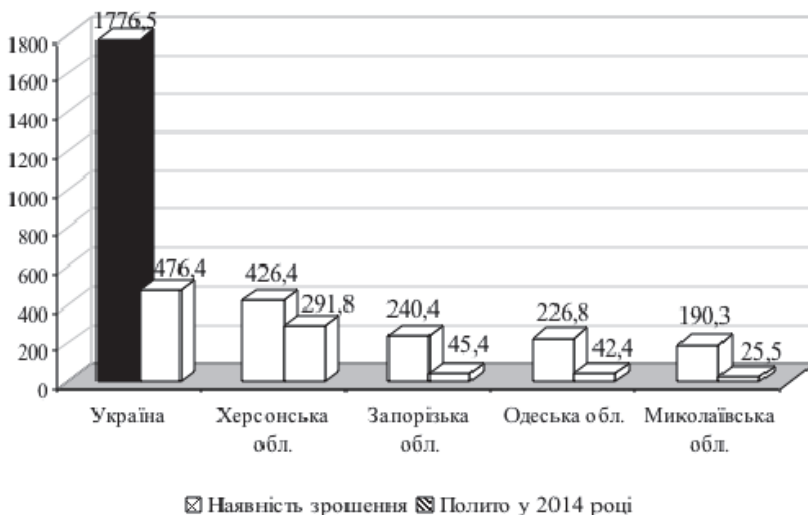


Рис. 1. Площа зрошуваних земель в Україні, тис. га



освоєння раціональних, економічно та екологічно обґрунтованих сівозмін, де вдало поєднуються системи чергування культур, обробітку ґрунту, застосування добрив і штучного зволоження та забезпечується збереження родючості ґрунту.

Ефективність застосування сівозмін підтверджується довготривалими дослідженнями Інституту зрошуваного землеробства НААН. Так, стосовно економічного аспекту – встановлено, що продуктивність сівозмін на поливних землях визначається в основному (на 85%) набором культур. Погодні умови і випадкові фактори на продуктивність істотно не впливають (4 і 11% відповідно). Найпродуктивнішими зерновими культурами на зрошуваних землях є кукурудза і озима пшениця. До того ж, збільшення частки зернових культур у сівозміні до 50–75% не знижує врожайність та якість вирощеної продукції [3].

Важливим чинником побудови сівозмін є підвищення ступеня насиченості їх основною культурою. За цих умов ставиться завдання одержати максимальний вихід продукції з одиниці площі при збереженні та підвищенні родючості ґрунту,

підтриманні рівноваги біоценозу, а також вирішенні інших завдань охорони довкілля, що забезпечать не тільки економічну, але й екологічну ефективність використання штучно зволожуваних земель.

Для прикладу, в Запоріжжі, за даними обласного Управління агропромислового розвитку, структура розміщення сільгоспкультур на поливі складає: зернові – 29%, технічні – 31%, овочі – 32%, інші – 8%. Середня врожайність основних культур на зрошуваних землях на 50–60% більша ніж на богарних. Навіть з урахуванням витрат на послуги з подачі води прибуток, в кращі роки, становив при вирощуванні соняшника понад 6 тис. грн/га, кукурудзи на зерно – 5–12, сої –9, овочів – майже 33 тис. грн/га.

Підтвердженням ефективності використання сівозмін є приклад по одному із господарств Херсонщини (табл. 1).

Врожайність озимої пшениці в сівозміні на поливних площах значно вища ніж в середньому по господарствах Білозерського району, в яких сівозміни відсутні.

Структура посівних площ і сівозміна на зрошуваних землях вимагають урахування

Таблиця. Врожайність озимої пшениці в приватно-орендному кооперативі "Зоря", Білозірського району Херсонської області, ц/га

Рік	ПОК "Зоря" (наявність сівозмін)		У середньому по Білозерському району (відсутність сівозмін)
	на зрошуваних землях	на богарних землях	
2008	58,0	51,0	49,3
2009	52,0	36,0	34,4
2010	52,0	44,0	42,3
2011	58,0	46,0	44,5
2012	25,0	14,0	14,6
2013	31,3	22,2	15,9
2014	45,3	39,1	27,0

вимог водозбереження. Найбільша увага має приділятися добору культур, що продуктивно використовують вологу. Так, зернові особливо чутливі до нестачі вологи у фазі викидання волоті й виколошування, цвітіння і наливу зерна. Водночас ці культури без зниження врожаю переносять нестачу вологи на початку вегетації, що створює передумови для використання невеликих поливних норм на початку вегетації і оптимальних у період формування зерна. При формуванні структури посівних площ на зрошуваних землях особливо увагу, з економічної точки зору, слід приділяти витратам пального та поливної води з розрахунку на 1 га при вирощуванні тієї чи іншої культури, а також витратам коштів, які можуть змінюватися для різних культур у 2 і більше разів.

Очевидно, що в сучасних умовах господарювання переважною більшістю землевласників та землекористувачів ігноруються основні принципи землеробства і насамперед щодо повернення у ґрунт поживних речовин, які було винесено з врожаєм. Порушуються науково обґрунтовані сівозміни; структура посівних площ переважно не дотримується, в результаті знижується родючість ґрунтів та погіршується якість врожаю. На нашу думку, основна причина даного виклику – низька особиста зацікавленість сільгоспвиробників через поширену практику короткострокової оренди паїв. Свого часу майже половину договорів оренди було укладено на термін до 5 років. Так, за даними на кінець 2004 р. можна констатувати, що селяни, в очікуванні вигідніших пропозицій, не поспішали остаточно взяти на себе зобов'язання щодо конкретного орендаря (рис. 2).

Зрозуміло, що тимчасово господарюючі суб'єкти мало вболівають за збереження родючості. Крім того, великі землекористувачі переважно не проживають у місцевості, де орендують поля. Тобто,

необхідна мотивація у них відсутня, а законодавчо-нормативна база з цього питання є недостатньо дієвою. Існує перелік законодавчих та нормативних актів, де недостатньо системно охоплюються питання збереження і невиснажливого використання земельних ресурсів країни. Найбільш відчутним є відсутність досконалих механізмів реалізації прийнятих актів, які б реально регламентували науково обґрунтоване використання земель в умовах наявності дрібних власників та користувачів.

У державі відсутня Національна програма охорони родючості ґрунтів, яку ще з 2003 р. вимагає Закон "Про охорону земель". Неактивні в цьому відношенні і регіони. Має місце неузгодженість в діях чисельних державних органів, щодо відпрацювання та впровадження єдиних підходів у галузі охорони родючості ґрунтів. Неузгодженість стратегії породжує спонтанність у тактичних діях, особливо щодо здійснення наглядових та контрольних функцій. У наявності неналежне, повільне сприйняття, або й ігнорування світового досвіду. Між тим давно заслуговує на увагу приклад країн ЄС щодо добровільного декларування фермерами дотримання вимог (принципів) "доброї сільськогосподарської практики", де кожен фермер при веденні господарства обов'язково повинен:

- враховувати регіональні природно-кліматичні умови, в т. ч. типи ґрунтів, на яких вирощуються культури;

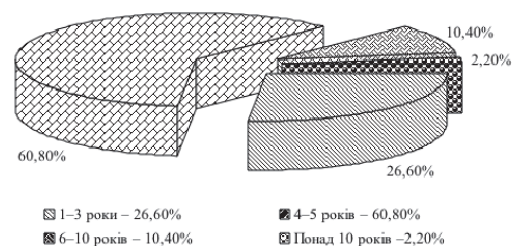


Рис. 2. Строки дії договорів оренди земельних часток



- зберігати і покращувати структурний стан ґрунту;
- запобігати ущільненню ґрунту за рахунок, в першу чергу, раціонального використання технічних засобів виробництва;
- запобігати водній та вітровій ерозії ґрунту;
- охороняти і нарощувати біологічну активність ґрунту, наявність у ньому живих організмів;
- зберігати і нарощувати вміст гумусу відповідно до визначеного регіонального показника (використання решток та побічної продукції, безвідвальний обробіток тощо).

Для прикладу, система захисту (охорони) ґрунтів у Німеччині тримається на двох основних чинниках:

- ефективно діюча законодавчо-нормативна база (федеральні закони, нормативні акти Земель, норми, стандарти тощо);
- сприяння та заохочення фермерів до ведення еколого-безпечного сільськогосподарського виробництва, в першу чергу, за рахунок дотримання «зустрічних (перехресних) зобов'язань» – Програма «Cross Compliance» [4,5].

При цьому зрошуваним землеволідінням у європейських країнах приділяється особлива увага.

Наразі в ЄС майже не залишилось фінансових підтримок, що стимулювали б до ще більшого розвитку аграрного виробництва, чи заохочували дотримуватись певних квот на продукцію, яка могла бути виробленою в надлишку. Залишились лише виплати в рамках «Зустрічних зобов'язань» і тому майже всі фермери приймають участь у даній Програмі. Це є додаткові зобов'язання по виконанню природоохоронних вимог до діючих регламентів національного законодавства. Таких додаткових базових вимог 19, з яких 16 є обов'язковими для всіх. Поряд

функціонує інший вагомий елемент системи захисту довкілля, в т. ч. ґрунтів – згадувана вище «добра сільськогосподарська практика». У результаті всі сільськогосподарські угіддя постійно знаходяться в належному агроекологічному стані.

Ситуація в Україні потребує глибокого наукового дослідження та активного впровадження рекомендацій по вирішенню цих проблем окремими пілотними проектами, попередньо вдосконалюючи законодавчу і нормативну базу.

З метою організації раціонального використання посівних площ та збереження родючості ґрунтів, зі сторони держави були намагання примусити аграріїв запровадити у практику проекти землеустрою, які мали забезпечити еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Проте з майже 19 тис. господарств, які використовують для ведення товарного сільськогосподарського виробництва земельні ділянки площею понад 100 га, розробили такі проекти землеустрою лише 3,5% та уклали договори на виготовлення біля 20% господарюючих суб'єктів. Так, на Херсонщині, де поливний клин є найбільшим, нині лише 48 господарств-товаровиробників області мають відповідні проекти землеустрою, хоча на території області налічується 1041 агропідприємств, що використовують для товарного виробництва землі сільськогосподарського призначення площею понад 100 га й повинні використовувати науково обґрунтовані проекти сівозмін [6].

Небажання замовляти та впроваджувати такі проекти зумовлене прагненням значної кількості виробників використовувати земельний ресурс лише як засіб швидкого фінансового збагачення, не замислюючись при цьому про екологічні наслідки. З метою спрощення процедури розробки зазначених проектів, за ініціативи Мінагрополітики та

Держземагентства, було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 02.10.2013 № 725 "Про внесення змін до Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь". Проте необхідної мотивації це не додало.

Водночас, з першого січня 2013 р., формально набрала чинності частина 2 статті 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якою передбачено відповідальність за використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва сільськогосподарської продукції без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь.

Також слід звернути увагу, що згідно з статтею 254 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за безгосподарське використання земель, у т. ч. зрошуваних, якщо це спричинило:

- тривале зниження родючості ґрунтів;
- втрату родючості ґрунтів;
- виведення земель з сільськогосподарського обороту;
- змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту.

У листопаді 2013 р. Міністерством агрополітики було оприлюднено проект Закону України "Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості", де одним із основних принципів державної політики у даній сфері передбачалося поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності, щодо забезпечення належного стану збереження ґрунтів, охорони їх родючості і раціонального використання земель.

Ще однією вагомою, на нашу думку, причиною недбалого ставлення до збере-

ження родючості є низький рівень профілактичних заходів, відсутність системності в цій роботі у багатьох напрямках. У першу чергу, мається на увазі широке публічне обговорення проблеми та пошук шляхів її вирішення на високому науковому і державному рівнях, запровадження відповідних навчальних програм, починаючи із дошкільних освітніх закладів.

Суттєвою перешкодою інтенсивному нарощуванню обсягів використання поливних земель є також їх розпаювання в процесі реформування аграрного сектора економіки. Так, на Херсонщині зрошувані ділянки, що штучно зволожувались від однієї насосної станції, було подрібнено на 350–400 окремих паїв, при тому що поливні землі мають використовуватися від однієї насосної станції одним, або декількома водокористувачами. В результаті масиви, які не зміг консолидувати, взявши в оренду потужний товаровиробник, нині не зрошуються. Для прикладу, в Скадовському районі одноосібниками не використовуються за призначенням 11 тис. га штучно зволожуваних земель.

Для врегулювання цих питань на законодавчому рівні необхідно надати зрошуваним землям особливий статус територій пріоритетного розвитку з відповідними наданими державою преференціями, запровадивши при цьому особисту відповідальність власників і орендарів поливних ділянок за їх використання і як сільськогосподарських, і як зрошуваних. На нашу думку, це має стимулювати землеробів об'єднувати штучно зволожувані паї в єдині технологічні масиви, запроваджуючи при цьому кооперативні форми господарювання, такі, наприклад, як асоціації водокористувачів, та розпочати процеси капіталізації природних ресурсів з метою скорішого залучення фінансових активів для проведення інновацій-



ного відновлення зрошувальної інфраструктури.

Важливими складовими комплексного підходу до організації ефективного розвитку зрошувального землеробства також є: новітні технології вирощування посухостійких, адаптованих до умов штучного зволоження високоврожайних сортів сільськогосподарських культур; зниження вартості послуг на подачу поливної води та дотримання якісних її характеристик; удосконалення технологій поливу із застосуванням передових досягнень світової науки і техніки; професійна підготовка молодих кадрів; сучасне інформаційне забезпечення всіх організаційних і технологічних процесів. Щоб запустити механізм відновлення потенціалу зрошувального землеробства країни необхідно, в першу чергу, внести відповідні зміни до Земельного та Водного Кодексів, Закону України “Про меліорацію земель”, одночасно завершити, передбачену Урядом держави, інвентаризацію залишків зрошувальної інфраструктури. Нарощуванню ефективності використання поливних земель відчутно посприяє довгострокова оренда паїв, строком не менш 15–20 років, при умові обов’язкового збереження та відновлення родючості ґрунтів. Тому необхідно визначити економічні, технологічні та екологічні засади довгострокової оренди штучно зволожуваних ділянок, шляхом внесення відповідних змін та доповнень до Закону України “Про оренду земель”, інші законодавчі та нормативні акти.

Висновки

В умовах природно-кліматичних та організаційних змін особливо гостро постає проблема збереження родючості та ефективного використання зрошуваних земель як страхового фонду продовольчої безпеки держави, запоруки її конкурентноздатності на світових ринках сільськогосподарської продукції.

Основним напрямком підвищення ефективності землекористування в південному регіоні України є розширення поливних площ із обов’язковим запровадженням, поряд із іншими чинниками, економічно та екологічно обґрунтованих сівозмін, що дасть змогу збільшити врожайність сільськогосподарських культур на 20–40%.

Зважаючи на світовий досвід та нинішній стан організації зрошувального землеробства в Україні, досягти позитивних зрушень можливо лише при умові вдосконалення юридичної відповідальності та практичного запровадження економічних важелів стимулювання власників і орендарів поливних ділянок. Водночас, для підвищення ефективності використання зрошуваних земель їм необхідно законодавчо надати особливий статус з метою отримання власниками можливості передавати паї лише в довгострокову (15–20 років) оренду та формувати на корпоративних засадах технологічні масиви, що в свою чергу позитивно вплине на стан збереження родючості ґрунтів та створить стійкі передумови для залучення інвестиційного капіталу.

Література

1. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 806-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-p>.
2. Земельний кодекс України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Гудзь В. П. Сівозміни на зрошуваних землях: Підручник. - 2-ге вид. перероб. та доп. / За ред. В.П.Гудзя – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 464 с.

4. Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003.
5. Commission Regulation (EC) No 1122/2009 of 30 November 2009 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 73/2009.
6. На Херсонщині проекти сівозмін замовили 155 господарств-землекористувачів області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://m.oda.kherson.ua/ua/news/2014/10/07/>.

АННОТАЦІЯ

Нечипоренко О.М. Организационно-правовые основы эффективного развития орошаемого земледелия //Биоресурсы и природопользование. – 2015. – 7, № 1–2. – С. 137–144.

Рассмотрены организационно-правовые аспекты наращивания эффективности орошаемого земледелия в условиях организационных и почвенно-климатических изменений. В частности, изложено видение внедрения мотивационных механизмов сохранения плодородия поливных земель. Приведены направления инновационного развития эффективной организации искусственного увлажнения сельскохозяйственных угодий.

SUMMARY

O. Nechyporenko. Organisational and legal principles of Irrigated Agriculture effective development //Biological Resources and Nature Management. – 2015. – 7, № 1–2. – P. 137–144.

There were considered organisational and legal aspects of irrigated agriculture efficiency increasing in terms of soil and climate changes. In particular, outlining the vision of introduction of motivational mechanisms in order to preserve the fertility of irrigated land. There've been given directions of innovative development for effective organisation of farmland artificial humidification.