

# К О Н Ц Е П Ц И Я

## проекта Закона Республики Казахстан «О мелиорации»

### 1. Название законопроекта «О мелиорации»

### 2. Обоснование необходимости разработки законопроекта.

Мелиоративные мероприятия – один из основных факторов интенсификации сельскохозяйственного производства, поскольку их планомерное осуществление позволяет значительным образом повысить плодородие и эффективность использования сельскохозяйственных угодий, получить урожай в 2-3 раза выше, чем на богарных землях, обеспечить население качественными продуктами питания, добиться продовольственной независимости Республики Казахстан.

Существующий фонд мелиорированных земель в Республике Казахстан был сформирован в советское время, однако в годы рыночных реформ существенно сократилась как общая площадь данных земель, так и количество реализуемых мелиоративных мероприятий.

Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения – 222,6 млн. га, из них под пашней находится 24 млн. га (10,8%), сенокосами 5 млн. га (2,2%), пастбищами 189 млн. га (85%).

Однако площадь мелиорируемых земель сокращается, несмотря на реализацию программ Республики Казахстан, направленных на сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения.

Только за 2008 год площадь мелиорируемых земель сократилась на 81,6 тыс. га, в том числе орошаемых земель – на 77,8 тыс. га, осушаемых – на 3,8 тыс. га.

Низкая продуктивность орошаемых земель связана с нарушениями агротехники возделывания сельхозкультур, несоблюдением водного и пищевого режима почв, низкой культурой земледелия и слабыми сельскохозяйственными знаниями товаропроизводителей. Эффективность орошаемого земледелия зависит от технического состояния и уровня эксплуатации оросительных и коллекторно-дренажных сетей. На этих системах на протяжении более 25 лет не проводились капитальные работы по восстановлению головных водозаборов, гидротехнических и водомерных сооружений, противодиффузионные мероприятия на каналах, а также по улучшению работы коллекторно-дренажной сети.

Скважины вертикального дренажа, предназначенные для дренирования грунтовых вод и предотвращения засоления земель, практически не работают из-за дороговизны потребляемой электроэнергии.

В условиях рыночной экономики с появлением частной формы собственности, в том числе на земли сельскохозяйственного значения, вопросы контроля и поддержания мелиоративного состояния поливных

земель остается сложными. Частные сельхозтоваропроизводители не вкладывают средства на поддержание технического состояния гидромелиоративных сооружений, особенно на сооружения водоотведения.

На сегодняшний день по республике не используется 211,48 тыс.га орошаемых площадей, из них более 70% из-за неудовлетворительного мелиоративного состояния поливных земель.

В настоящее время вопросы ответственности собственников земель за мелиоративное состояние земель, прав собственности на мелиоративные системы и гидротехнические сооружения, расположенных на них, экологических требований к проведению мелиоративных мероприятий Земельным и Водным кодексами и другими нормативно-правовыми актами законодательно четко не отрегулированы.

Отношения, возникающие в связи с эксплуатацией мелиоративных систем, используемые двумя и более лицами, нуждаются в особом регулировании, поскольку в ходе их совместного использования возникают проблемы содержания этих мелиоративных систем в надлежащем состоянии, отвечающем требованиям экологической и промышленной безопасности, и ответственности за их сохранность. В особенности это относится к гидромелиоративным системам, которые находятся в неразрывной связи с водными объектами и занимают исключительное положение среди прочих мелиоративных систем. Кроме того, мелиоративные системы, в строительство которых были вложены значительные государственные средства, являются одним из важнейших элементов сельской инфраструктуры, поддержка и улучшение которой является одной из основных задач государственной социальной политики на селе.

Система законодательства в области мелиорации земель является составной частью казахстанского аграрного законодательства и базируется на положениях Водного кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 года N 481, Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года N 442 и ряда иных законодательных актов.

Мировой опыт в области природопользования показывает, что проблема развития мелиоративного комплекса является межотраслевой и межведомственной проблемой, требующей значительных объемов бюджетных средств, относится к компетенции органов государственной власти и не может быть выполнена в пределах одного года.

Разрабатываемый законопроект должен обеспечить связь стратегических целей и задач Правительства с развитием мелиорации земель сельскохозяйственного назначения. Эффективность государственной поддержки развития мелиоративного комплекса возможна только при условии использования программно-целевого метода, в рамках которого реализуется комплексная оценка необходимости и возможности решения конкретной проблемы в соответствии с потребностями и возможностью решения общегосударственных проблем.

В проекте закона предлагается отразить комплекс взаимосвязанных интегрированных технических, организационных, экологических,

технологических и хозяйственных мероприятий с соответствующим финансовым, материально-техническим, научным и информационным обеспечением с учетом соблюдения законодательства Республики Казахстан.

Решение проблемы развития мелиорации в системе агропромышленного комплекса позволяет сформировать схему планирования и управления мелиорацией в следующей последовательности:

формулирование целей и задач мелиорации в соответствии с требованиями социально-экономического развития страны и обеспечением ее продовольственной безопасности;

обоснование и выбор основных вариантов развития мелиораций земель сельскохозяйственного назначения;

разработка организационно-экономического механизма реализации и мониторинга, форм и методов управления мелиорацией.

Основными направлениями деятельности по государственному управлению в области мелиорации земель являются разработка и реализация (территориальных) программ в области мелиорации земель; организация финансирования мелиорации земель; организация эксплуатации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений; паспортизация мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; организация учета и проведение мониторинга мелиорированных земель; организация разработки стандартов, норм и правил в области мелиорации земель; организация и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области мелиорации земель; проведение государственной экспертизы проектной документации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; контроль за состоянием мелиорированных земель и иные направления деятельности, определенные законодательством Республики Казахстан.

Отсутствие нормативно-правовой базы в области мелиорации земель на сегодняшний день сдерживает вопросы реконструкции и восстановления оросительных и коллекторно-дренажных систем, рационального использования водных ресурсов в сельскохозяйственном водоснабжении, внедрения передовых технологий в орошении, привлечения инвестиций, в том числе внешних и т.д.

### **3. Цель принятия законопроекта**

Правовое регулирование отношений в области всех видов мелиорации, улучшения мелиоративного состояния поливных земель.

Определение приоритетов государственной политики в сфере развития производственного потенциала относится мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемой пашни и других категорий сельскохозяйственных угодий.

Задачами принятия законопроекта является:

Дальнейшее развитие положений Земельного кодекса РК (**Статья 99. Использование орошаемых инженерно подготовленных земель**) – повышение статуса орошаемых земель, особенности изменения категории орошаемых земель, изъятие орошаемых земель, вывод орошаемых земель из оборота и т.д.;

Дальнейшее развитие положений Водного кодекса РК (Глава 18. Использование водных объектов и водохозяйственных сооружений для нужд сельского хозяйства) – упрощение процедур образования и регистрации гидромелиоративного кондоминиума, государственное участие в поддержке состояния гидромелиоративных систем (государственно-частное партнерство) и т.д.;

Устранение пробелов в законодательстве при регулировании прав на мелиоративные системы, а также иных отношений в сфере мелиорации земель;

Определения терминологии, используемой при правовом регулировании отношений в области мелиорации земель;

Определение полномочий **государственных органов в области мелиорации**;

Определение критериев разграничения мелиоративных систем, находящихся в государственной и частной собственности;

Определение правовых оснований приемки в эксплуатацию и вывода из эксплуатации мелиоративных систем.

Определение статуса земель лиманного орошения и обводненных пастбищ.

#### **4. Предмет регулирования законопроекта**

Предметом правового регулирования законопроекта являются установление правовых основ деятельности в области мелиорации земель, определения полномочия органов государственной власти, Местных представительных и исполнительных органов, местного самоуправления по регулированию указанной деятельности, а также права и обязанности граждан (физических лиц) и юридических лиц, осуществляющих деятельность в области мелиорации земель и обеспечивающих эффективное использование и охрану мелиорированных земель.

Анализ предусмотренных законодательством Республики Казахстан функций в сфере регулирования общественных отношений в области мелиорации земель, а также соответствующего зарубежного опыта показывает, что установление системы эффективного регулирования общественных отношений в области мелиорации земель должно основываться на защите публичного интереса при осуществлении деятельности в области мелиорации, признании стратегического значения мелиорированных земель, государственной поддержке мелиорации.

Основными вопросами, подлежащими разработке, являются:

- уточнение оснований отнесения мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений к собственности Республики Казахстан;
- установление правовых норм о приемке в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений с целью обеспечения их сохранности и безопасности использования;
- установление правовых основ вывода из эксплуатации, утилизации и уничтожения мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;
- установление правовой нормы об учете мелиорированных земель.

## **5. Структура законопроекта**

Проект Закона состоит из „„„„„„„„

## **6. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия в случае принятия законопроекта**

Принятие проекта Закона Республики Казахстан «О мелиорации земель» позволит повысить эффективность регулирования отношений в области мелиорации земель, создаст предпосылки для восстановления мелиоративного комплекса страны, позволит регулировать правовые отношения в сфере мелиорации земель, улучшить их мелиоративное состояние, повысить продуктивность орошаемых земель, будет способствовать развитию инфраструктуры сельских поселений на мелиорированных землях, увеличению занятости населения, а также повышению объемов производства сельскохозяйственной продукции и улучшению её качества, что станет одним из факторов в обеспечении продовольственной безопасности Республики Казахстан.

Законопроект имеет принципиальное значение для повышения эффективности работы всего мелиоративного комплекса Республики Казахстан, направлен на совершенствование механизма законодательного регулирования отношений в области мелиорации земель и обеспечение государственной поддержки агропромышленного комплекса. Кроме того, законопроект должен устранить проблемы, возникающие в правоприменительной практике при реализации положений Водного кодекса РК, а также обеспечить внедрение в сферу мелиорации земель экономически эффективных технологий.

## **7. Необходимость одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом**

Принятие проекта Закона Республики Казахстан «О мелиорации земель» не потребует одновременного приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.

## **8. Регламентированность предмета законопроекта иными нормативными правовыми актами**

Предмет проекта Закона другими нормативными правовыми актами не регламентируется.

## **9. Наличие по рассматриваемому вопросу зарубежного опыта**

В мировой практике сельскохозяйственного производства комплексная мелиорация земель, включающая наряду с гидромелиорацией, агролесомелиорацию, культуртехническую, биологическую мелиорации и другие мелиоративные мероприятия, в сочетании с применением наукоемких аграрных технологий и технических средств, высокопродуктивных культур, сортов и гибридов, расчетных доз удобрений, средств защиты растений – решающее условие стабильно-высокого производства сельскохозяйственной продукции. В Китае доля мелиорированных земель достигает 44,4 %, в Индии – 35,9%, в США – 13,2%. В России, даже в период подъема мелиорации, ее доля в площади сельскохозяйственных угодий не превышала 10 %, в настоящее время площадь мелиорированных земель составляет 7,9% от площади пашни.

В 2010 году вследствие аномальных климатических условий пострадали 43 региона Российской Федерации. Из-за засухи убытки понесли 25 173 хозяйства. Гибель сельскохозяйственных культур произошла на площади более 13,3 млн. га, что составляет 29 % от площади посевов сельскохозяйственных культур в этих регионах и 17 % от общей посевной площади. Производство зерновых культур снизилось на 35 %, страна потеряла почти 15 млн. тонн зерна, 36 млн. тонн кормовых единиц кормов (далее - т.к.е.), 1,9 млн. тонн (20 %) овощей. В тоже время, на орошаемых землях урожайность снизилась лишь на 10-12 %.

Нанесенный засухой ущерб показывает необходимость восстановления и дальнейшего развития мелиоративного комплекса – надежного средства противостояния аномальным проявлениям климата, что будет способствовать увеличению и стабильности производства продукции.

Законопроект разработан на основе анализа аналогичных законов стран СНГ и Европы.

Изучение зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений в области мелиорации земель, управления земельными, водными ресурсами, а также планирования, проектирования, организации ирригационного строительства и эксплуатации мелиоративных систем, свидетельствует, что в большинстве стран основополагающие требования к регулированию общественных отношений в области мелиорации земель, а также органы и порядок регулирования этих отношений определяются законодательством. В частности, законодательными актами, как правило, устанавливаются схемы общественных отношений в области мелиорации земель, обязательность соблюдения хозяйствующими субъектами требований экологии, важнейшие требования к организации и осуществлению

мелиоративной деятельности, минимальный обязательный состав мелиоративных мероприятий на малопродуктивных землях, основные требования к ним. Достаточно детально устанавливаются технические требования к строительству и вводу в эксплуатацию мелиоративных сооружений.

Вместе с тем в национальных системах регулирования отношений в области мелиорации земель активно задействованы негосударственные организации, как правило, ассоциации и саморегулируемые организации специалистов (в Соединенных Штатах Америки, Канаде, странах Европейского Союза, в том числе в Федеративной Республике Германия и Эстонской Республике). В Соединенных Штатах Америки деятельность таких организаций осуществляется в тесном сотрудничестве с федеральным правительством и правительствами штатов, и роль этих организаций заключается в обобщении практики ведения мелиоративной деятельности хозяйствующими субъектами, постановке перед уполномоченными государством органами вопросов, требующих нормативного регулирования, разработке и широком обсуждении проектов регулирующих актов. Согласно закону Канады «О развитии сельского хозяйства» (ARDA), Правительство Канады, самостоятельно или в сотрудничестве с властями провинций, осуществляет финансирование работ по мелиорации сельскохозяйственных угодий, рациональному использованию водных ресурсов, развитию сельских территорий. При совместном осуществлении данных проектов финансирование осуществляется федеральными и провинциальными властями на пропорциональной основе в соответствии с заключенными между ними соглашениями. При осуществлении данных проектов предпочтение отдается министерствам и правительственным организациям, а не частным лицам (физическим и юридическим). Подобная система регулирования широко распространена и в странах Европейского союза.

Необходимо учитывать опыт законодательного регулирования отношений в области мелиорации в странах СНГ (Республика Беларусь, Украина, Республика Молдова, Азербайджанская Республика, Республика Таджикистан). В Республике Беларусь и Украине правовое регулирование строится, с одной стороны, на множественности форм собственности на мелиоративные системы (т.е. наряду с публичными формами собственности допускается частная), а с другой – на закреплении существенных ограничений для физических и юридических лиц в отношении приобретения в собственность и использования некоторых мелиоративных объектов (в основном межхозяйственного значения).

Перечень имеющегося законодательства:

Модельный Закон Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 31 октября 2007 года Об охране почв

Закон Азербайджанской Республики 5 июня 1996 г. №116-ПГ О мелиорации и ирригации

Закон Республики Беларусь 23 июля 2008 г. № 423-З О мелиорации земель

Закон Латвийской Республики Р от 11.12.2003 "Закон о мелиорации"

Закон Украины О мелиорации земель

Россия Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ О мелиорации земель

Указ Президента Республики Узбекистан 29.10.2007 г. N УП-3932 О мерах по коренному совершенствованию системы мелиоративного улучшения земель

Постановление Президента Республики Узбекистан О мерах по дальнейшему улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель и рациональному использованию водных ресурсов на период 2013-2017 годы

#### **10. Предполагаемые финансовые затраты, связанные с реализацией законопроекта**

Принятие проекта Закона повлечет финансовые затраты, связанные с улучшением мелиоративного состояния земель государственной собственности.