

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКСПЛУАТАЦИИ ВНУТРИХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРОСИТЕЛЬНОЙ СЕТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ ВОДОДАТЕЛЯМИ

Реформирование аграрного сектора экономики страны повлекло за собой необходимость изменить сопутствующие отрасли сельского хозяйства. В орошаемом земледелии это в наибольшей степени коснулось водного хозяйства, особенно структуру его управления. Для успешного функционирования водного хозяйства в новых экономических условиях в первую очередь, необходимо было создать соответствующую законодательную и нормативную базу. Основопологающим правовым актом для успешной эксплуатации водохозяйственных систем на новом этапе экономического развития страны для водников стал Водный Кодекс Республики Казахстан, принятый 9 июля 2003 года №481-ІІ [1].

В статье 24 этого закона впервые в Республике Казахстан предусматривается введение частной и собственности на водохозяйственные сооружения и гидромелиоративные системы. Введение этой нормы в закон связано с тем, что после реформирования колхозов и совхозов внутрихозяйственная оросительная и дренажная системы осталась бесхозной и для ее эксплуатации фермерам необходимо было объединяться в совместные структуры управления.

В настоящее время после принятия Водного Кодекса РК разделение водохозяйственных сооружений по видам собственности уже завершена, в результате чего около 35,3% оросительных каналов находятся в частной собственности, 60% в государственной и около 4,7% в республиканской собственности [2].

В мировой практике для управления негосударственными водохозяйственными системами водопользователи объединяются в основном в ассоциации водопользователей (АВП), которые созданы более чем в 42 странах мира и имеют достаточно большой практический опыт по вовлечению землепользователей в процессы управления водными ресурсами и ирригационными системами [3]. Как показывает международный опыт, АВП – это наиболее приемлемая форма вовлечения сельхозпроизводителей в управления водными ресурсами. Роль ассоциаций особенно заметна в развивающихся странах. В отдельных странах АВП имеют не только крупные финансовые ресурсы, но и оказывают заметное влияние на государственную водохозяйственную и сельскохозяйственную политику. В европейских государствах за 30-40 лет своей деятельности ассоциации оказали положительное влияние на экономическую обстановку регионов, развития инфраструктуры малых и средних городов, обеспечили создание рабочих мест, стимулировали техническую модернизацию ирригационных систем.

В настоящее время в странах СНГ в Центральной Азии идет процесс реформирования аграрного сектора экономики. Вместо колхозов и совхозов создано многоукладное производство, функционируют различные виды хозяйств: фермерские, дехканские, крестьянские, кооперативные и другие. В процессе реструктуризации крупных сельхозпредприятий возникла проблема поддержания и эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сетей, мелиорирования орошаемых земель. Появились трудности с эксплуатацией прежде всего тех каналов и ирригационных сооружений, которые используются двумя и более фермерскими хозяйствами.

Проблемы согласованной, профессиональной и эффективной для сельских водопользователей эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сети может быть решена путем создания сельскохозяйственных АВП. В настоящее время в странах Средней Азии имеется некоторый опыт по формированию таких объединений. Целью создания АВП является достижения оптимальных показателей по доставке и распределению оросительной воды, улучшение технического уровня ирригационной и мелиоративной сети и соответственно мелиоративного состояния орошаемых земель.

В законодательстве стран Средней Азии обнаруживается некоторое различие в решении юридического обеспечения деятельности АВП. В Республике Казахстан и Кыргызстан их деятельность регламентируется законами, а в Узбекистане и Таджикистане – постановлениями Правительства.

В Республике Кыргызстан в настоящее время действуют около 409 АВП. Для их становления и развития, а также изучения международного опыта международными донорами (АБР, ФАО и Японское Правительство) были выделены три гранта [4]. За счет выделенных донорами средств в Республике Кыргызстан был реализован проект «Внутрихозяйственное орошение» и разработана долгосрочная стратегия развития АВП в Республике.

Согласно этого плана в Республике создаются отделы поддержки АВП в 19 районах, финансируемые за счет средств проекта, которые с завершением проекта вливаются в структурные подразделения бассейновых и районных управлений водного хозяйства. В будущем в Республике Кыргызстан такие отделы должны создаваться и в других районах. В перспективе в соседней Республике для эксплуатации и технического обслуживания внутрихозяйственной инфраструктуры создаются приблизительно 500-600 ассоциаций водопользователей, которые добровольно могут объединяться в Федерации водопользователей.

В Казахстане негосударственными водохозяйственными организациями на сегодняшний день обслуживается 19% используемых орошаемых земель [2]. Наиболее активно они создаются и функционируют в южных областях Республики, где сосредоточена основная зона орошаемого земледелия. В частности, в Южно-Казахстанской области по состоянию на 2007 год действуют 117 негосударственных первичных водоподающих организаций и 7 ассоциаций водопользователей, которыми обслуживается больше половины (261,0 тыс.га) орошаемых земель области (табл. 1).

Таблица 1

Действующие негосударственные вододатели по Южно-Казахстанской области
по состоянию на 2007 год (данные РГП «Югводхоз»)

№ п/п	Наименование районов	Количество негосударственных вододателей, в том числе			
		СПКВ ¹ и СПК	ПК ²	ТОО ³	АВ ⁴
1.	Арысский	1	3	1	0
2.	Байдибекский	1	0	0	0
3.	Мактааральский	58	1	5	7
4.	Ордабасинский	2	0	0	0
5.	Отрарский	2	0	0	0
6.	Сарыагашский	8	0	0	0
7.	Туркестанский	12	0	0	0
8.	Шардаринский	22	1	0	0
	Итого по области:	106	5	6	7

Примечание: ¹СПКВ и СПК – сельский потребительский кооператив водопользователей и сельский потребительский кооператив;

²ПК – производственный кооператив;

³ТОО – товарищество с ограниченной ответственностью;

⁴АВ – ассоциация водопользователей.

На сегодня по ЮКО все распределительные каналы забирающие воду из магистральных каналов переданы в эксплуатацию негосударственным вододателям, имеющие правовую организационную форму в виде СПКВ, СПК, ТОО, ПК и крестьянских хозяйств.

С принятием в Республике Казахстан закона о «Сельском потребительском кооперативе водопользователей» большинство (90,6%) предпочли объединяться и действовать именно в этом юридическом статусе (СПКВ).

Они сформировались в основном по ирригационному принципу, т.е. на каждом отдельном распределительном канале создано одно объединение. Реже они сформировались по административно-территориальному (в пределах сельского округа) или территориально-производственному (в пределах крестьянского хозяйства) принципу.

В таблице 2 нами приводится анализ структуры обслуживаемой орошаемой площади первичными вододателями по двум массивам орошения в ЮКО до и после принятия в Республике Казахстан Водного Кодекса.

Расформирование крупных землепользователей (колхозов и совхозов) привело как на Арысь-Туркестанской, так и на Кызылкумской оросительной системах к уменьшению площади обслуживания одним вододателем, которая в настоящее время соответственно в 2,3 и 1,7 раза меньше, чем до введения Водного Кодекса.

Если раньше количество средних и крупных вододателей (III-V группа) составила соответственно по системам орошения 50 и 57,1% от их общего числа, и они обслуживали соответственно 86,6 и 78,4% орошаемой пашни со средней площадью обслуживания одним вододателем 5,0 и 5,5 тыс.га соответственно, то в настоящее время при практически той же численности их доля от общего количества вододателей уменьшилось до 20,7 и 42,3% соответственно, а обслуживаемая ими площадь

сократилась также соответственно на 28,4 и 13,6%. При этом средняя площадь обслуживаемая одним вододателем также уменьшилась соответственно на 1,63 и 1,47 тыс.га.

Основными проблемами, с которыми встречаются негосударственные вододатели на начальном этапе становления:

- ☐ Небольшие площади обслуживания;
- ☐ Отсутствие материально-технической базы;
- ☐ Устаревшие и технически не совершенные ирригационные системы;
- ☐ Нежелание заниматься эксплуатацией коллекторно-дренажными системами;
- ☐ Невысокая платежеспособность сельских товаропроизводителей;
- ☐ Недостаточный уровень квалификации руководителей и специалистов.

Для негосударственных вододателей в зоне АТОС и КОС характерны такие же проблемы как и в Мактааральском районе ЮКО, которые были выявлены в ходе реализации неправительственной организацией Каунтерпарт Интэрнэшнл программы «Поддержки ассоциаций водопользователей»:

- ☐ Слабая демократическая культура СПКВ;
- ☐ Члены СПКВ слабо участвуют в процессе принятия решения;
- ☐ Оплата за услуги доставки воды не реинвестируются в инфраструктуру;
- ☐ Фермеры имеют слабые навыки по ирригации и сельскому хозяйству;
- ☐ Конфликтные ситуации из-за очередности подачи воды;
- ☐ Гидромелиоративная система слабо поддерживается водопользователями;
- ☐ Члены СПКВ разобщены.

Для решения этих проблем необходимо:

- ☐ Стимулировать вододателей в объединение в более крупные структуры;
- ☐ Оказать поддержку в материально-техническом оснащении вододателей;
- ☐ Инвестировать средства в реконструкцию и техническое переоснащение ирригационных и дренажных систем;
- ☐ Стимулировать вододателей, заниматься эксплуатацией коллекторно-дренажной сетью;
- ☐ Увеличить субсидии за водоподачу, при этом субсидии должны быть дифференцированы и целевые;
- ☐ Усилить в законодательном плане требования к уровню квалификации руководителей и специалистов водоподающих структур;
- ☐ Оказывать научно-методическую, информационную и организационную поддержку.

В частности, для реализации последнего пункта решений проблем предлагается создать на крупных массивах орошения (ирригационных районах) ассоциации водопользователей, на областном уровне – союз водопользователей, а на республиканском – федерацию водопользователей, а отделы, созданные в пяти областях Республики по поддержке проекта «Содействие Министерству сельского хозяйства в создании и развитии кооперативов водопользователей в Республике Казахстан», осуществляемого при поддержке Европейского союза (121017/SV/KZ), преобразовать в консультационные центры по поддержке негосударственных вододателей и в дальнейшем их финансировать из соответствующих государственных бюджетов.

Таким образом, правовое и нормативно-методическое обеспечение, материально-техническое оснащение, организационно-финансовая поддержка и информационно-технологическое обслуживание зарождающихся негосударственных водохозяйственных структур, с учетом международного опыта, позволить в Республике Казахстан создать стабильно функционирующий негосударственный водохозяйственный сектор, который будет способен эффективно и рационально использовать водные ресурсы, при этом в полной мере удовлетворять потребности в воде водопользователей, не ухудшая при этом мелиоративное состояние орошаемых земель и сохраняя экосистемное равновесие агроландшафтов.

Таблица 2

Анализ структуры обслуживаемой площади орошаемых земель негосударственными вододателями на внутрихозяйственных каналах на Арысь-Туркестанской и Кызылкумской оросительной системе

Номер группы	Группы водопользователей по обслуживаемой площади	Обслуживаемая площадь по группе, га	Оросительная система														
			Арысь-Туркестанская (АТОС)								Кызылкумская (КОС)						
			количество вододателей		обслуживаемая площадь						количество вододателей		обслуживаемая площадь				
			в единицах	в %	тыс. га	в %	min, тыс. га	max, тыс.га	в среднем, тыс.га	в единицах	в %	тыс. га	в %	min, тыс. га	max, тыс.га	в среднем, тыс.га	
До принятия Водного Кодекса Республики Казахстан (9.06.2003 г.)																	
I	очень малая	до 1000	6	33,3	2,49	4,8	0,12	0,80	0,42	4	28,6	2,83	5,6	0,27	0,92	0,71	
II	малая	1001-2000	3	16,7	4,51	8,6	1,03	1,79	1,50	2	14,3	3,32	6,6	1,60	1,72	1,66	
III	средняя	2001-4000	2	11,1	5,78	11,0	2,16	3,62	2,89	2	14,3	4,73	9,4	2,14	2,59	2,37	
IV	большая	4001-6000	6	33,3	29,69	56,6	4,10	5,61	4,95	4	28,5	20,88	41,6	4,46	5,89	5,22	
V	очень большая	6001-10000	1	5,6	9,97	19,0	9,97	9,97	9,97	2	14,3	18,45	36,8	6,99	11,46	9,23	
		Итого:	18	100	52,44	100	0,12	9,97	2,91	14	100	50,21	100	0,27	11,46	3,59	
После принятия Водного Кодекса Республики Казахстан (01.08.2007 г.)																	
I	очень малая	до 1000	31	58,5	11,3	16,7	0,03	0,97	0,36	3	11,5	2,59	4,7	0,83	0,88	0,86	
II	малая	1001-2000	11	20,8	17,0	25,1	1,02	1,96	1,55	12	46,2	16,79	30,5	1,07	2,00	1,40	
III	средняя	2001-4000	7	13,2	21,7	32,0	2,03	3,99	3,10	8	30,8	20,98	38,1	2,04	3,17	2,62	
IV	большая	4001-6000	4	7,5	17,8	26,2	4,04	4,96	4,45	2	7,7	8,60	15,6	4,18	4,42	4,30	
V	очень большая	6001-10000	0	0	0	0	0	0	0	1	3,8	6,12	11,1	6,12	6,12	6,12	
		Итого:	53	100	67,8	100	0,03	4,96	1,28	26	100	55,08	100	0,83	6,12	2,12	

1. Водный Кодекс Республики Казахстан. - Алматы; Юрист, 2006 г., 72 с.

2. Атшабаров Н.В. «К вопросу рационального использования водных ресурсов на орошаемых землях Республики Казахстан». Журнал «Водное хозяйство Казахстана», 2007 г., №2, стр. 65.

3. Пинхасов М.А., Алимджанов А.А. «Анализ современных правовых положений по созданию и функционированию ассоциаций водопользователей и предложение по их совершенствованию». Сборник научных трудов. - Ташкент, САНИИРИ, 2005 г., стр. 363-370.

4. Джайлаубаев А. «Участие общественности в управлении водными ресурсами (на примере АВП в Кыргызстане)». Журнал «Водное хозяйство Казахстана», 2006 г., №1, стр. 24-27.

Жұмыста суармалы жерлер аумағындағы су беруші мемлекеттік емес бірлестіктер құрылуындағы нормативтік-құқықтық және ұйымдастыру-шаруашылық мәселері жайлы жазылған.

Мемлекеттік емес су шаруашылығы құрылымдары құрылуының алғашқы кезеңдерінде мемлекеттің тарапынан көрсетілген құқықты-әкімшіліктік, ұйымдастыру, техникалық және қаржылық жәрдем беруді жақсарту жолдары ұсынылған.

In this article we can find legal and organizational problems of nongovernmental water-base merger's formation in around of Irrigated agriculture. Supposed ways of the legal administration, organizational, technical and financial state support at the initial stage of nongovernmental water-supplying organizations development.

К.Д. Шакишев

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА: МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

Вопросы ведения государственного земельного кадастра как одной из функций государственного управления земельными ресурсами имеет важное значение в экономическом, социальном и экологическом отношении, а также при осуществлении государственного управления земельными ресурсами.

Как отмечает Л.П. Фомина, «земельный кадастр создает юридически значимую информационную основу, необходимую для охраны прав собственности и иных прав на землю, для обеспечения и развития земельного оборота (в частности, земельного рынка), а также для основанного на законе и на