**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту**

Україна має близько 40,5[[1]](#footnote-1) млн. га земель, придатних для ведення сільського господарства, з них 2,2 млн. га формально віднесено до зрошуваних (з урахуванням окупованих територій).

Натомість, за даними Офісу Підтримки Реформ при Міністерстві аграрної політики та продовольства України постійного зрошення в Україні потребувало 18,7 млн. га орних земель, періодичного - 4,8 млн. га.

Враховуючи зміни клімату площа сухої та дуже сухої ріллі, що потребуватиме зрошення, у подальшому буде лише збільшуватись.

Станом на 1990 рік гідротехнічна меліорація здійснювалася на 2,29 млн. га землі.

На сьогоднішній день площа земель, які фактично зрошуються, зменшилася більш ніж на 70%. Так, за даними Державного агентства водних ресурсів України в 2016 році гідротехнічна меліорація здійснювалась на 477 тис. га землі, в 2017 році – 497 тис. га землі, в 2018 – 511 тис. га землі, в 2019 – 532 тис. га землі, в 2020 – 551 тис. га.

Стрімке зменшення площ зрошуваної землі в поливному режимі обґрунтовується наступними факторами:

**по-перше**, після розпаювання землі технологічно цілісні об’єкти меліоративної системи нижчого рівня опинилися у власності різних суб’єктів, внаслідок чого технологічна цілісність систем була втрачена. Об’єкти міжгосподарських меліоративних систем на сьогоднішній день, як правило, перебувають в управлінні Держводагентства. Внутрішньогосподарська меліоративна мережа з об'єктами інженерної інфраструктури, що не підлягали паюванню в процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1253 від 13.08.2003, повинна була бути передана у комунальну власність. Але процес передачі внутрішньогосподарських меліоративних систем у комунальну власність відбувався повільно та не був завершений щодо значної частини об’єктів, в результаті чого залишились внутрішньогосподарські меліоративні системи з невизначеним правовим статусом. Це в свою чергу спричинило руйнацію та розкрадання внутрішньогосподарських мереж. Склалася тенденція незаконного демонтажу систем, крадіжок трубопроводів та включення ліквідаційними комісіями об’єктів внутрішньогосподарських меліоративних систем у перелік майна, що підлягає реалізації з метою погашення боргів.

Окремі внутрішньогосподарські меліоративні системи опинились в приватній власності внаслідок реорганізації КСП в приватні підприємства.

**по-друге,** гідротехнічна меліорація, як правило, забезпечується меліоративними мережами до складу яких входять насосні станції. Встановлене в насосних станціях обладнання (насосні агрегати, електричні двигуни і т.д.) зазвичай є морально застарілим та має низький рівень енергоефективності в порівнянні з сучасними аналогами. При цьому, вартість електроенергії є основною складовою вартості послуг, які пов’язані із забором води на полив, що надаються водогосподарськими організаціями Держводагентства.

Зазначене підвищення вартості електроенергії призводить до високої для аграріїв вартості поливу сільськогосподарських культур та перебоїв у постачанні води до поливальної техніки аграріїв. При цьому, у держави відсутні кошти для масштабної заміни обладнання в насосних станціях на більш енергоефективне.

Як результат, окремі сільськогосподарські товаровиробники взагалі відмовляються від зрошення через його високу вартість.

**по-третє**, чинне законодавство не передбачає чітких та прозорих механізмів самостійного фінансування аграріями будівництва, заміни та ремонту об’єктів меліоративної інфраструктури.

Так, Закон України «Про меліорацію земель» не передбачає можливість існування права приватної власності на об’єкти інженерної інфраструктури міжгосподарських меліоративних систем. При цьому згідно термінології вказаного Закону будь-який об’єкт, який забезпечує подачу (відведення) води декільком землекористувачам, буде вважатись об’єктом міжгосподарської меліоративної системи. Це означає, що більшість мереж які створювались як внутрішньогосподарські за визначенням чинного законодавства перетворились у міжгосподарські.

Крім того, законодавство не враховує специфіку меліоративної інфраструктури при визначенні меліоративних систем та їх окремих об’єктів як об’єктів речових прав. Така специфіка полягає в тому, що меліоративні системи з одного боку є єдиними технологічно цілісними об’єктами. Але з іншого боку меліоративні системи складаються із декількох самостійних об’єктів нерухомого та/або рухомого майна, у кожного з яких може бути свій власник. При цьому прив’язка об’єктів меліоративної системи до земельних ділянок, на яких вони розташовані, та земельних ділянок, гідротехнічна меліорація яких ними забезпечується (може забезпечуватися), також законодавством не передбачена. Відсутня також і можливість зареєструвати право приватної власності на об’єкти меліоративної системи, які не є об’єктами нерухомого майна. За таких умов, у разі спорів щодо належності об’єктів меліоративної мережі, зокрема трубопроводів, тому чи іншому суб’єкту ідентифікувати конкретний трубопровід як об’єкт права приватної власності конкретного аграрія складно.

Зазначені фактори істотно знижують зацікавленість агробізнесу в будівництві нових меліоративних систем для задоволення власних потреб. Адже, по-перше, виникнення права власності на такі системи може бути поставлене під сумнів через їх міжгосподарське призначення, а по-друге, окремі об’єкти такої системи (трубопроводи) не наділені жодними просторовими характеристиками, які дозволили б відрізнити їх від інших подібних об’єктів.

Але навіть за умов несприятливого правового регулювання існують приклади інвестування агробізнесом коштів у меліоративну інфраструктуру (заміна обладнання насосних станцій державної форми власності, будівництво приватних насосних станцій, заміна орендованих трубопроводів тощо). Вказаним пояснюється незначне зростання площі меліорованих земель в останні роки.

В існуванні стабільної та ефективної меліоративної системи зацікавлені насамперед сільськогосподарські товаровиробники, гідротехнічна меліорація земельних ділянок, які вони обробляють, забезпечується відповідною системою. Проте сільськогосподарські товаровиробники не мають можливості впливати на прийняття рішень щодо експлуатації меліоративного обладнання, його ремонту, заміни тощо. Споживач послуг гідротехнічної меліорації не має ефективних засобів впливу на якісні та кількісні характеристики послуг, які йому надаються.

У розвинених державах вартість меліорованих земельних ділянок істотно перевищує вартість земельних ділянок, на яких гідротехнічна меліорація відсутня, оскільки наявність стабільного зрошення (осушення) гарантує отримання урожаю. В Україні ж меліоровані земельні ділянки вважаються проблемними, оскільки завжди існує вірогідність перебоїв у доставці (відведенні) води до поля, що матиме наслідком втрату урожаю. Разом з тим урожайність сільськогосподарських культур, вирощених в умовах гідротехнічної меліорації, перевищує урожайність культур, вирощених в богарних умовах, в 2-2,5 рази.

Ефективним та поширеним у світі (державах Західної Європи, Північної Америки, державах з перехідної економікою тощо) способом вирішення вищевказаних проблем є передача функцій управління меліоративною інфраструктурою нижчого рівня організаціям водокористувачів (далі – ОВК), які об’єднують власників (користувачів) земельних ділянок, гідротехнічна меліорація яких забезпечується відповідною інфраструктурою.

ОВК згідно зі світовою практикою визнаються самостійною організаційно-правовою формою юридичних осіб, що створюються і діють за спеціальним законом. ОВК, зазвичай, створюються як юридичні особи публічного права. При цьому публічний статус ОВК проявляється насамперед в особливостях діяльності ОВК, а саме праві на використання інфраструктури на безкоштовній основі, праві на доступ до землі, в тому числі землі третіх осіб, з метою проведення технічного обслуговування іригаційних систем, праві затверджувати обов’язкові для членів правила, праві на податкові пільги, розширені права, з метою стягнення заборгованості і т.д.

При цьому, інших, окрім ОВК, ефективних моделей утримання та забезпечення експлуатації меліоративної інфраструктури нижчого рівня в світі не існує. Так, неефективними визнані моделі передачі об’єктів меліоративної інфраструктури в оренду, концесію і т.д., оскільки такі моделі передбачають по-перше, платність користування, що матиме наслідком збільшення вартості гідротехнічної меліорації, та, по-друге, проведення конкурсу по вибору користувача інфраструктури, що є недоцільним з огляду на відсутність іншого ніж водокористувачі, суб’єкта який має зацікавленість та компетенцію забезпечити ефективне зрошення/осушення.

Світовий Банк ще в 2016-2017 роках рекомендував Україні прийняти закон про ОВК**[[2]](#footnote-2)** та передати ОВК функції по управлінню об’єктами меліоративної системи.

Створення організацій водокористувачів передбачено такожСтратегією зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р.

Пропонований законопроект створить умови для утримання водокористувачами меліоративної інфраструктури та залучення інвестицій в неї за двома напрямками:

- через створення організацій водокористувачів (ОВК) для утримання та модернізації існуючих об'єктів меліоративної інфраструктури;

- через будівництво (створення) аграріями та їх об'єднаннями нових об'єктів меліоративних систем.

2. **Цілі і завдання законопроекту**

Метою законопроекту є:

1) збільшення площі землі, на якій застосовується гідротехнічна меліорація;

2) підвищення ефективності сільського господарства;

3) зменшення собівартості поливу земельних ділянок;

4) мінімізація ризиків припинення подачі/відведення води під час вегетаційного сезону;

5) зменшення витрат держави на адміністрування системи меліорації;

6) недопущення деградації ґрунтів.

Завданням законопроекту є:

1) створення правової бази для створення та діяльності ОВК;

2) передача ОВК функцій управління частиною об’єктів меліоративної інфраструктури (інфраструктурою нижчого рівня);

3) створення правових механізмів для внесення інвестицій в існуючу меліоративну інфраструктуру та будівництва нової меліоративної інфраструктури (як в рамках ОВК, та і не в рамках ОВК).

3. **Загальна характеристика та основні положення законопроекту**

Законопроектом передбачено:

**по-перше**, внесення змін до законодавчих актів, які створять передумови для утримання водокористувачами меліоративної інфраструктури та залучення інвестицій в неї, а саме:

1) виокремлення меліоративної мережі, як окремої складової меліоративної системи, до складу якої входить комплекс технологічно пов'язаних об'єктів інженерної інфраструктури, що забезпечує забір або скидання води з або в точці водовиділу для потреб водокористувачів;

2) внесення до Державного земельного кадастру відомостей про меліоративну мережу, її окремі складові та земельні ділянки (масиви земель), меліорацію на яких мережа може забезпечувати;

3) включення до реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про права на меліоративну мережу та її окремі складові.

**по-друге,** законопроектом визначено правовий статус ОВК, унормовано процедуру створення та набуття ОВК прав на об’єкти меліоративної інфраструктури. В цій частині ключовими положеннями законопроекту є наступні:

1) ОВК є самостійною організаційно-правовою формою юридичних осіб. ОВК створюються як юридичні особи з неприбутковим статусом. При цьому визначати ОВК як юридичні особи публічного права в українських реаліях недоцільно, оскільки критерієм поділу юридичних осіб на особи з публічним та приватним статусом в Україні є суб’єкт, що приймає рішення про створення юридичної особи. Так, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом органу державної влади або органу місцевого самоврядування. Модель, при якій ОВК створюватимуться розпорядчим рішенням органу державної влади, не буде життєздатною в Україні. Натомість публічний характер діяльності ОВК розкривається законопроектом через її функції (утримання значимої інфраструктури, забезпечення аграріїв послугами гідротехнічної меліорації), вимоги до членства (членом можуть бути виключно власники земельних ділянок та водокористувачі з території обслуговування), обов’язок ОВК приймати у члени водокористувачів із території обслуговування, права, обов’язки та вимоги до її діяльності (право регулювати питання гідротехнічної меліорації на території свого обслуговування, заборона провадити діяльність, що не пов'язана із гідротехнічною меліорацією, тощо).

2) засновниками та членами ОВК можуть бути виключно власники земельних ділянок с/г призначення, які не передані в користування, та користувачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

3) ОВК створюються для забезпечення використання, експлуатації та технічного обслуговування об’єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем;

4) членство в ОВК не обов’язкове, але воно є відкритим - ОВК зобов'язана прийняти в члени будь-якого водокористувача із території свого обслуговування; при цьому ОВК зобов’язана надавати послуги водокористувачам з території обслуговування, які не є членами ОВК. В світі досить поширеною є модель обов’язкового членства в ОВК власників та/або користувачів земельних ділянок, що входять до території обслуговування ОВК. Проте в Україні доцільно відмовитись від концепції обов’язкового членства в ОВК за для недопущення блокування створення та діяльності ОВК через незацікавленість окремих аграріїв а також власників земельних   
часток (паїв), в зрошенні та/або участі в управлінні ОВК. Крім того, через поширення тіньової оренди земельних ділянок, формальні землекористувачі та водокористувачі можуть не співпадати із реальними, що знову ж таки робить недоцільною та неможливою реальну участь таких водокористувачів в управлінні ОВК;

5) процедура створення ОВК залежить від того чи проводиться на момент прийняття рішення про створення ОВК гідротехнічна меліорація на земельних ділянках. Якщо гідротехнічна меліорація проводиться, то в територію обслуговування включаються всі ділянки, на які за даними Держводагентства подається/відводиться вода, і, відповідно, на установчі збори запрошуються всі власники (користувачі) таких ділянок. Якщо на момент створення ОВК гідротехнічна меліорація земельних ділянок не здійснюється через відсутність або перебування в непрацюючому стані насосної станції чи іншої споруди, які раніше були збудовані для забезпечення меліорації, в територію обслуговування включаються всі ділянки, меліорацію яких за даними Держводагентства можна відновити у разі ремонту насосної станції або іншої споруди. (якщо такі дані відсутні - засновники самостійно визначають територію обслуговування ОВК).

*Проте якщо на момент створення ОВК дані про меліоративну мережу вже внесені в Державний земельний кадастр, то ОВК відразу створюється на території, що визначена в ДЗК, як територія обслуговування меліоративної мережі.*

6) після проведення робіт із землеустрою для визначення (уточнення) меліоративної мережі та земельних ділянок, на яких проводиться або може проводитися гідротехнічна меліорація (території обслуговування), та включення до ДЗК відомостей про відповідну меліоративну мережу та територію її обслуговування ОВК приводить територію свого обслуговування, що визначена статутом, у відповідність із даними ДЗК;

7) об'єкти меліоративної мережі, які перебувають у державній або комунальній власності чи є безхазяйними, безоплатно передаються ОВК, територія обслуговування якої співпадає з територією обслуговування відповідної мережі, у власність за її зверненням;

8) ОВК не може відчужувати, передавати в оренду, лізинг, управління, заставу майно, безоплатно отримане у власність, змінювати цільове призначення такого майна та вчиняти щодо нього будь-які інші правочини, наслідком яких може бути його відчуження. Єдиним виключенням із вказаного правила є можливість заміни застарілих чи зіпсованих об’єктів або їх окремих складових новими. У такому разі застарілий (зіпсований) об’єкт або його окрему складову може бути відчужено організацією, а на новий об’єкт або його окрему складову поширюються вищевказані обмеження;

9) у разі ліквідації ОВК її майно передається у власність іншій ОВК за її згоди. У разі відсутності згоди іншої ОВК на отримання майна, майно ОВК, що ліквідується, передається у державну власність.

**по-третє**, законопроектом передбачено обов’язок замовника будівництва меліоративної мережі до початку її будівництва погодити умови надання послуг забору, доставки та відведення води, в тому числі механізму ціноутворення з власниками земельних ділянок, у власності яких сукупно перебуває не менше ніж дві третини земельних ділянок, меліорація яких забезпечуватиметься мережею, та користувачами земельних ділянок, у користуванні яких сукупно перебуває не менше ніж дві третини переданих в користування земельних ділянок, меліорація яких забезпечуватиметься мережею. Відповідний правовий механізм має з одного боку мінімізувати ризики будівництва паралельних меліоративних мереж, що є недоцільним, а з іншого боку забезпечити дотримання балансу інтересів власника меліоративної мережі та власників (користувачів) земельних ділянок, меліорацію яких мережа забезпечує.

**по-четверте**, законопроект містить положення, спрямовані на спрощення адміністративних процедур щодо будівництва та експлуатації меліоративних мереж та їх окремих об'єктів, а саме:

1) із Закону України «Про меліорацію земель» вилучаються застарілі норми та норми, які суперечать спеціальному законодавству, зокрема законодавству про містобудівну діяльність (наприклад, вилучаються норми про видачу спецдозволів на водокористування обладміністраціями, про особливі порядки проектування та будівництва меліоративних систем, які фактично відсутні, тощо);

2) трубопроводи внутрішньогосподарських меліоративних систем виключаються із переліку об'єктів будівництва, що дасть можливість не проходити процедуру оформлення документів на будівництво при прокладенні (заміні) трубопроводу, через який вода надходить до поливальної техніки;

3) реконструкція та капітальний ремонт об’єктів  інженерної інфраструктури діючих меліоративних систем звільняється від обов'язкового проведення оцінки впливу на довкілля. Відповідне положення законопроекту обґрунтовується тим, що екологічні наслідки будівництва об’єкту меліоративної системи вже були визначені на момент його будівництва. Крім того, відновлення зрошення має на меті захист і поліпшення якості ґрунтів, веде до поліпшення екологічної ситуації, а отже відсутня потреба у додатковій процедурі оцінки впливу на довкілля.

**по-п’яте,** пропонується дозволити приватизацію насосних станцій, які не використовуються протягом не менш ніж десяти років, та щодо яких жодна ОВК протягом двох років після прийняття Закону не звернулася із заявою про отримання у власність об’єктів меліоративної мережі, до складу якої входить насосна станція. Вказаний механізм дасть можливість заощадити державні кошти, які наразі витрачаються на утримання непрацюючих насосних станцій, їх охорону і т.д.

**4. Стан нормативно-правової бази**

Основними нормативними актами, що регулюють відносини у сфері гідротехнічної меліорації є  Земельний кодекс України, Водний кодекс України, [Закон України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/96-%D0%B2%D1%80) «Про трубопровідний транспорт», [Закон України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1389-14) «Про меліорацію земель», Закон України «Про землеустрій», Закон України «Про охорону земель», Закон України «Про Державний земельний кадастр», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Законопроектом передбачені зміни до вказаних законодавчих актів.

Крім того, законопроектом передбачені зміни до [Господарського процесуального кодексу України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12), Цивільного кодексу України, Закону України «Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності», [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15) «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», [Закону України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15) «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Закону України «Про управління об’єктами державної власності» Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація проекту Закону не потребує додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів.

**6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акту**

Прийняття законопроекту матиме своїм наслідком збільшення площі землі, на якій застосовується гідротехнічна меліорація, зменшення собівартості поливу та осушення земельних ділянок, мінімізацію ризиків припинення подачі/відведення води під час вегетаційного сезону, мінімізацію ризиків деградації ґрунтів.

Зазначене в свою чергу призведе до підвищення урожайності сільськогосподарських культур та підвищення ефективності сільського господарства, збільшення частки високомаржинальних культур і зайнятості населення в сільській місцевості.

Крім того, реалізація положень законопроекту матиме своїм наслідком зменшення витрат держави на адміністрування системи гідротехнічної меліорації та збільшення податкових надходжень до бюджету від сільськогосподарських товаровиробників, які обробляють зрошувані (осушувані) земельні ділянки, а також зростання валютної виручки від реалізації сільськогосподарської продукції на експорт і поліпшення платіжного балансу.

**Народний депутат України** \_\_ Чорноморов А.О.

Чернявський С.М.

Чайківський І.А.

Кириченко М.О.

Кучер М.І.

Рудик С.Я

\_\_\_\_\_\_\_

1. З урахуванням тимчасово окупованих територій. Без врахування тимчасово окупованих територій 37 млн. га [↑](#footnote-ref-1)
2. http://documents1.worldbank.org/curated/zh/917821550690263058/pdf/134794-WP-P160318-PUBLIC-Ukraine-Irrigation-Strategy-WB-Dec-2017-002.pdf [↑](#footnote-ref-2)