

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2024.9>*Х. А. Григор'єва**доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права**Національного університету «Одеська юридична академія»**orcid.org/0000-0001-7659-2178*

ГІДРОМЕЛІОРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті здійснено науково-правовий аналіз запущеної в Україні гідромеліоративної реформи. Здійснений науково-правовий аналіз дозволив виділити та охарактеризувати майновий, суб'єктний та адміністративний блоки відносин, що формують основний рушійний механізм гідромеліоративної реформи в Україні. Серед майнового блоку відносин виокремлено основний крок, на реалізацію якого спрямовані фактично усі інші – це зміна права власності на меліоративні мережі з публічної (державної та комунальної) на приватну. При цьому гідромеліоративна реформа, ґрунтуючись на зміні власницького статусу меліоративних мереж, вимагала зручної організаційно-правової форми, якою стала організація водокористувачів (ОВК). Адміністративний блок відносин гідромеліоративної реформи проявляється в інституційно-функціональному розмежуванні управління водними ресурсами та меліоративною інфраструктурою; державному контролі за дотриманням вимог екологічної безпеки під час здійснення гідротехнічної меліорації; наданні державної підтримки меліоративним заходам та організаціям водокористувачів. У результаті проведених заходів держава намагається виокремити систему гідромеліорації земель в окрему сферу публічного управління; децентралізувати відносини шляхом передачі меліоративних мереж у власність організацій водокористувачів; перекласти відповідальність за подальший розвиток зрошувальних та осушувальних систем на землевласників та землекористувачів; створити сприятливі правові умови для безпечного інвестування в гідромеліорацію. У стратегічному розрізі запланована та започаткована гідромеліоративна реформа в Україні є надзвичайно важливим фундаментом перспективної продовольчої безпеки держави. Вона спрямована на зміцнення агробізнесу, його автономізацію та інтенсифікацію в умовах довгострокових екологічних викликів.

Ключові слова: меліорація, гідротехнічна меліорація, меліоративна реформа, гідромеліоративна реформа, зрошення, осушення, реформа зрошення, сільськогосподарські землі, організація водокористувачів, земельні право-відносини.

Hryhorieva K. A. HYDROMELIORATIVE REFORM IN UKRAINE: SCIENTIFIC AND LEGAL ANALYSIS

The article provides a scientific and legal analysis of the hydromelioration reform launched in Ukraine. The scientific and legal analysis made it possible to identify and characterize the property, subject and administrative blocks of relations that form the main driving mechanism of hydromelioration reform in Ukraine. Among the property block of relations, the main step, the implementation of which is actually aimed at, is the change of ownership of melioration networks from public (state and communal) to private. At the same time, hydromelioration reform, based on the change in the ownership status of melioration networks, required a convenient organizational and legal form, which became the organization of water users (WOC). The administrative block of water reclamation reform relations is manifested in the institutional and functional separation of water resources management and reclamation infrastructure; state control over compliance with environmental safety requirements during hydraulic reclamation; provision of state support to melioration measures and organizations of water users. As a result of the measures taken, the state is trying to separate the land hydromelioration system into a separate sphere of public administration; to decentralize relations by transferring melioration networks into the ownership of water user organizations; transfer responsibility for the further development of irrigation and drainage systems to landowners and land users; create favorable legal conditions for safe investment in water reclamation. From a strategic point of view, the planned and initiated hydromelioration reform in Ukraine is an extremely important foundation for the prospective food security of the country. It is aimed at strengthening agribusiness, its autonomy and intensification in the face of long-term environmental challenges.

Key words: land reclamation, hydrotechnical land reclamation, land reclamation reform, water land reclamation reform, irrigation, drainage, irrigation reform, agricultural land, organization of water users, land legal relations.

Постановка проблеми. Проблеми зміни клімату торкнулися і сільського господарства України. Зокрема, це проявилось в прогресуючих процесах опустелювання, зростанні частоти і потужності посух, зменшенні загальної кіль-

кості опадів тощо. За оцінками учених, Україна уявно посунулася мінімум на 200 км на південь, тобто зони ризикового землеробства, які раніше локалізувалися в окремих регіонах, зараз суттєво збільшилися та продовжують зростати. Однак,

навіть за умови консолідації людства, досягнення запланованих цілей сталого розвитку та протидії подальшим змінам клімату, нинішні погодно-географічні умови уже неможливо повернути на попередні більш комфортні показники. Тобто Україні необхідно пристосовуватися вести ефективне сільське господарство в умовах посушливого клімату, суміжного з багатьма ризиками. Звичайно, це є можливим лише за умови розвитку розгалуженої надійної системи зрошення. Світовий досвід доводить цю тезу красномовною статистикою: «нині у світі зрошується близько 270–300 млн. га, з них поливні землі забезпечують 40% світового виробництва продовольства, займаючи лише 18% площі сільгоспугідь» [1].

Усвідомлення цієї критичної потреби втілюється в започаткуванні гідромеліоративної реформи. Її концептуальні ідеї були закріплені у Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р [2]. Зміст цього нормативно-правового акту підтверджує тісний взаємозв'язок між станом вод та станом земель [3, с. 324]. Через рік урядом було затверджено План заходів з реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р [4]). Найбільш вагомих здобутком та основним законодавчим актом, яким було втілено в життя ідеї меліоративної реформи, став Закон України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17.02.2022 року [5]. Запланованому розвитку реформи заважають об'єктивні воєнні обставини в державі, однак процес трансформації все ж відбувається. Це актуалізує питання про вплив оголошеної гідромеліоративної реформи на продовольчу безпеку України, зокрема в частині вирішення її стратегічних екологічних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Юридичні питання меліорації земель цікавили багатьох вітчизняних учених. Особливо варто відмітити спеціальні дисертаційні дослідження П. Ф. Кулиничка на тему «Правове забезпечення раціонального використання меліорованих земель (на матеріалах Української РСР)» (1984), В. О. Ситнікіна на тему «Правове регулювання меліорації в Україні» (1995), М. А. Дейнеги на тему «Правове регулювання меліорації земель сільськогосподарського призначення в Україні» (2011) та Я. В. Злого на тему «Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні» (2020). Крім цих робіт проблеми правового регулювання меліорації земель розглядалися у працях Г. В. Анісімової, Н. С. Гавриш, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, Н. В. Карпінської, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулиничка, Т. В. Кур-

ман, Т. В. Лісової, В. В. Носіка, Л. В. Ришкової, В. Д. Сидор, С. В. Сидорової, Т. Є. Харитонової, М. В. Шульги та інших учених. Однак при цьому новітня гідромеліоративна реформа не була піддана необхідному науково-практичному аналізу з огляду на те, що вона досі знаходиться на стадії реалізації, тобто є незавершеним, живим організаційно-правовим процесом.

У зв'язку з цим **метою даної статті** є визначення правових особливостей сучасної гідромеліоративної реформи в частині її впливу на продовольчу безпеку України.

Виклад основного матеріалу. Слід одразу зробити деякі термінологічні застереження. Незважаючи на те, що в новітній науковій та публіцистичній літературі активно вживається термін «меліоративна реформа», він не зовсім вдало відображає реальність. Фактично реформуванню підлягають не усі меліоративні відносини (гідротехнічні, культуртехнічні, хімічні, агротехнічні, агролісотехнічні), а лише один їх різновид – гідротехнічна меліорація, що стосується комплексу заходів, спрямованих на забезпечення поліпшення земель з несприятливим водним режимом. Це дає підстави науковцям іноді називати сучасну реформу «іригаційною» [6]. Проте такий термін є завузьким, адже іригація означає зрошення, а сучасна реформа охоплює проблеми не лише поливу земель – вона також розповсюджується на відносини дренажу і осушення, які є необхідними для ефективного землеробства в деяких регіонах країни. З огляду на проведений термінологічний аналіз можна запропонувати називати сучасну реформу *гідромеліоративною*, оскільки таке визначення відповідає її сутності найбільш точно.

Як влучно зазначає Г. В. Анісімова, «за своєю значимістю реформа зрошення не менш важлива, ніж земельна реформа» [7, с. 11]. Запущена в Україні гідромеліоративна реформа мала перед собою низку важких задач, які сягали корінням в застарілі проблеми. Під час розпаду колгоспної системи, реалізації аграрної та земельної реформ у 90-х роках ХХ ст. меліоративні системи були юридично відділені від земельних ділянок, які вони обслуговували. Довгі три десятиліття у таких юридичних та фактичних умовах призвели до втрати значної частини меліоративної інфраструктури. Негативний ефект цих явищ був посилений через різкі кліматичні зміни та зростаючу потребу в зрошенні. Вирішувати проблему потрібно комплексно, адже вона безпосередньо впливає не лише на економічний розвиток, але й на екологічний стан територій, продовольчу безпеку населення тощо. Складність реформування цієї сфери пояснюється у тому числі особливим поєднанням міцно переплетених правовідносин: водних, земельних, аграрних, адміністративних, екологічних, господарських тощо. У своєму

дослідженні ми проаналізуємо ті складові гідромеліоративної реформи, які найбільше впливають на продовольчу безпеку. Для того, щоб структурувати своє дослідження, ми представимо його у вигляді трьох відносно автономних блоків: майнового, суб'єктного та адміністративного. Обраний методологічний підхід дозволить нам через виявлення особливостей складових простежити характерні риси цілого.

Майновий блок. На думку багатьох фахівців, основну причину занепаду системи меліорації в Україні слід шукати в загальних управлінських рішеннях, які неефективно визначили, передусім, власність на меліоративні системи в Україні. Так, міжгосподарські меліоративні системи перебували в державній власності та управлялися Держводагенством, а внутрішньогосподарські, що не підлягали паюванню в процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств, – бути передані в комунальну власність відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1253 від 13.08.2003 року [8]. На думку П. Ф. Кулинич, було застосовано принципово помилковий підхід, за якого закріплювався різний власнісний статус зрошуваних і осушених земель та обслуговуючої їх внутрішньогосподарської меліоративної системи. Як наслідок, єдиний за своєю технологічною суттю і виробничим призначенням майновий комплекс, яким є меліорована земельна ділянка, був розділений між власником самої земельної ділянки та власником меліоративної мережі [9, с. 474].

На тому етапі частина об'єктів внутрішніх меліоративних мереж опинилася в приватній власності, а частина перейшла до власності територіальних громад. Однак комунальна власність виявилася неефективним варіантом, оскільки меліоративні системи вимагали витрат, уваги, охорони, які не могли бути забезпечені скромними зусиллями місцевих рад. Це призвело до формальності такого права, коли меліоративна система перетворювалася із корисного активу у важкий тягар для територіальної громади. Не дивно, що траплялися випадки, коли органи місцевого самоврядування уникали оформлення речових прав на такі об'єкти.

Існують цікаві приклади того, як у судовому порядку оскаржувалася бездіяльність місцевої ради, яка, на думку прокуратури, не прийнявши у свою власність об'єкти внутрішньої меліоративної мережі, «створює передумови для зловживань щодо розпорядження зазначеним нерухомим майном, ризики безпідставного вибуття останнього з власності територіальної громади та може призвести до негативних наслідків та порушення прав громадян» [10]. Законодавча основа для такого прийняття у комунальну власність була досить однозначна. Так, відповідно до ч. 8 ст. 31 Закону України «Про колективне сільськогосподарське

підприємство» внутрішньогосподарські меліоративні системи підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників, підлягали безоплатній передачі до комунальної власності [11] відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2003 року №1253.

Розглянувши одну з таких справ, суд дійшов висновку про те, що у період до 2022 року бездіяльності не було, однак «після внесення відповідних законодавчих змін (мається на увазі прийняття Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» – прим. авт.) Тур'є-Реметівська сільська рада наділена можливістю здійснити державну реєстрацію права власності на спірну інженерну інфраструктуру внутрішньогосподарської меліоративної системи, тому суд вважає, що відповідач зобов'язаний вчинити відповідні дії» [12]. При цьому в аналогічній справі щодо Дубриницької сільської ради на тому ж Закарпатті було висловлено іншу точку зору. Суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновків «про бездіяльність відповідача, яка полягає у безпідставному зволіканні в оформленні правостановлюючих документів на майно, що належить територіальній громаді» [10; 13]. Тобто судами було встановлено, що орган місцевого самоврядування *був зобов'язаний* прийняти указані меліоративні мережі у власність. Це стало відправною точкою для реалізації реформаційних механізмів сьогодення.

Так, серцем гідромеліоративної реформи стало рішення щодо зміни власності на меліоративні мережі. За ідеєю нормотворця, нижча ланка меліоративних систем – меліоративні мережі мають перейти у власність спеціальних суб'єктів – організацій водокористувачів (ОВК), тобто об'єднань землевласників та землекористувачів, які безпосередньо користуються відповідною мережею для зрошення чи осушення своїх земельних ділянок. Таке рішення є цілком обґрунтованим, оскільки: а) меліоративні мережі – це великі та суспільно важливі об'єкти, які нераціонально передавати у приватну власність окремих осіб; б) незважаючи на теоретичні розрахунки, на практиці перебування у комунальній власності себе не виправдало через низку причин, основними з яких є фінансова неспроможність місцевих бюджетів, низька зацікавленість власника у розвитку та удосконаленні об'єкта своєї власності, оскільки не він є його безпосереднім користувачем; в) перебування усіх меліоративних систем у державній власності є теж невдалим варіантом, оскільки це поглибить проблеми, які проявилися на попередньому етапі, адже розрив між власником та зацікавленим користувачем додатково збільшиться. Саме тому висловлені в літературі альтернативні пропозиції

щодо модифікації державної власності на меліоративні системи (на кшталт «утворення Державного водного фонду як окремої фінансової інституції, яка нагромаджуватиме кошти для відновлення та експлуатації об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних мереж» [14]) вважаємо необґрунтованими з огляду на невблаганний вітчизняний досвід. У справі збереження, відновлення та модернізації меліоративних систем в Україні найбільш ефективними будуть ті особи, які безпосередньо в таких мережах зацікавлені. У зв'язку з цим передача власності на меліоративні мережі організаціям їхніх безпосередніх користувачів є реалізацією відомого принципу надання ресурсів тим, хто їх використовує. Для успішного втілення цієї ідеї були підібрані деякі ключові правові механізми.

По-перше, меліоративна система перетворилася на окремий цілісний об'єкт права, а значить на нього може виникнути право власності. Ця трансформація втілилася у низці змін до законів України «Про меліорацію земель», «Про Державний земельний кадастр», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про управління об'єктами державної власності» тощо. Технічно нормотворець організував перехід прав на меліоративні мережі із державної або комунальної власності у власність ОВК за допомогою конструкції безоплатної передачі таких об'єктів за заявою відповідної ОВК.

Законодавцем була проведена досить обширна робота щодо зміни багатьох нормативно-правових актів, які розглядали меліоративні мережі та їх частини як власні об'єкти правового регулювання. Наприклад, відповідні зміни були внесені до Закону України «Про трубопровідний транспорт», і відтепер його дія не поширюється на відносини, пов'язані з будівництвом (створенням) та експлуатацією меліоративних систем та окремих об'єктів меліоративних систем. Також було внесено уточнення до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якого трубопроводи внутрішньогосподарських меліоративних систем не вважаються об'єктами будівництва, а значить на них не поширюється усе масивне законодавство, що регулює відповідні правовідносини.

По-друге, законодавець визначив необхідні земельно-правові передумови для реалізації запланованої реформи. Зокрема, законом передбачено внесення інформації до ДЗК, здійснення необхідних робіт із землеустрою, передбачено обов'язок землевласників та землекористувачів, на ділянках яких розміщено об'єкти меліоративної мережі, укладати договори сервітуту з ОВК. Таким чином, імперативно встановлено пріоритет публічних інтересів над приватними у цих земельно-правових відносинах.

По-третє, оскільки меліоративна мережа отримала чіткий об'єктний статус, вона стає набагато привабливішою для інвестицій. Нормотворець передбачив право землевласника та землекористувача – члена ОВК укладати договір із цією ОВК про внесення інвестицій. Відповідно до цього договору члени організації можуть самостійно оплачувати роботи з будівництва (розміщення), ремонту об'єктів інженерної інфраструктури меліоративної мережі організації, а також проводити технічне переоснащення обладнання, необхідного для забезпечення здійснення гідротехнічної меліорації на території обслуговування організації. Важливо, що договір з членом організації про внесення інвестицій в меліоративну мережу організації підлягає схваленню загальними зборами, а істотною умовою такого договору має бути порядок компенсації внесених інвестицій. Таким чином, нормотворець наполягає на тому, що єдиний власник меліоративної мережі – ОВК, і жодні інвестиції, незважаючи від їх обсягу, не можуть та не повинні змінювати це становище.

Таким чином, у калейдоскопі майнового блоку відносин ми бачимо основний серйозний крок, на реалізацію якого спрямовані фактично усі інші – це зміна права власності на меліоративні мережі з публічної (державної/такомунальної) на приватну.

Суб'єктний блок. Законодавець увів до системи права нового суб'єкта – організацію водокористувачів (ОВК), присвятивши формуванню її правового статусу цілий закон. Такий ґрунтовний підхід є виправданим, оскільки досвід зарубіжних країн свідчить, що без спеціальної законодавчої бази подібні об'єднання не будуть життєздатні в довгостроковому плані [15].

Проаналізувавши правове регулювання створення та діяльності ОВК, ми дійшли висновку про її яскраво виражену кооперативну природу, хоча прямих вказівок на це законодавець уникнув. На нашу думку, найбільш яскравими доказами кооперативної природи ОВК слід вказати наступні:

1) *Мета і принципи діяльності.* Спеціальним Законом метою діяльності ОВК зазначається «ефективне проведення гідротехнічної меліорації на земельних ділянках сільськогосподарського призначення, що включені до території обслуговування організації» [5]. Принципи діяльності ОВК, а саме: добровільність та відкритість членства, самоврядність, прозорість та доступність інформації про діяльність організації, забезпечення дотримання прав і законних інтересів власників та користувачів земельних ділянок, забезпечення вимог екологічної безпеки – корелюють із закріпленими в законах України «Про кооперацію» та «Про сільськогосподарську кооперацію».

2) *Членство в ОВК.* Законодавець використовує територіальний принцип створення і членства в ОВК, який є схожим, наприклад, із способом

об'єднання в житловий, садівничий чи дачний кооператив. В ОВК об'єднуються землевласники та землекористувачі, ділянки яких обслуговуються однією меліоративною мережею. Членство в ОВК прив'язане не до особи – воно прив'язане до земельної ділянки, яка знаходиться на території обслуговування конкретної меліоративної мережі. Якщо власник цієї земельної ділянки чи користувач змінюються, право на членство в ОВК теж переходить.

3) *Характер відносин між ОВК та членами* має ознаки класичного обслуговуючого кооперативу. ОВК створюється з метою налагодження спільного ощадливого користування єдиною меліоративною мережею. Члени цієї організації є одночасно її клієнтами, що характерно для кооперативів. При цьому ОВК може надавати послуги нечленам – власникам і користувачам земельних ділянок, які входять до території обслуговування меліоративної мережі ОВК. За послуги, які надає ОВК (організацію доставки води, підтримання нормального стану інфраструктури, регулярного та своєчасного ремонту тощо), користувачі платять встановлену вартість. Слід підкреслити, що ця сума не включає вартість води та юридично з нею не пов'язана.

4) *Модель управління ОВК.* Система органів управління є цілком аналогічною до тієї, що передбачена вітчизняним законодавством для кооперативів. Спосіб голосування є модифікацією класичного кооперативного «один член – один голос». Так, у кожного члена ОВК є два типи голосів: основний та додаткові. Основний – це і є той самий демократичний рівний голос усіх членів кооперативної організації. Однак розробники закону спрогнозували можливість створення рейдерських схем за допомогою маніпулювання цим принципом [16]. Наприклад, викупивши одну ділянку на території обслуговування ОВК, власник може поділити її на дрібні частини, штучно збільшивши число формальних власників чи користувачів, які мають рівне право голосу, а значить – можуть нівелювати демократичні кооперативні принципи голосування. Для того щоб запобігти цьому було запроваджено додаткові голоси, які розраховуються залежно від площі земельних ділянок у загальній площі обслуговування меліоративної мережі. Рішення вважається прийнятним, якщо за нього було віддано більшість як основних, так і додаткових голосів. Така цікава юридична конструкція покликана враховувати одночасно і кількість членів, і їх реальну питому вагу в масштабі території обслуговування ОВК.

5) *Майнові фонди та внески.* У цьому аспекті теж можна знайти чіткі паралелі із кооперативним законодавством, наприклад, щодо можливості створення резервного та спеціального фондів. Однак, разом із тим, слід вказати на важливі

відмінності. Наприклад, у Законі України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» немає поняття основного майнового фонду організації (статутного, пайового, неподільного тощо). При цьому, нагадаємо, що за ОВК закріплюється право власності на меліоративну мережу, визначаються джерела можливого формування майна, однак не встановлюється, до якого фонду це зараховується. Внески, передбачені законодавством, теж є аналогічними до тих, які можуть вноситися членами кооперативів (вступні, цільові).

6) *Особливості реалізації права власності.* Характерно, що законодавством встановлено обов'язок ОВК використовувати передану меліоративну мережу лише за цільовим призначенням. При цьому в разі припинення діяльності ОВК майно не підлягає поділу між членами, а має бути передане або іншій ОВК, або державі. Така норма не є новим словом у праві – вона є адаптованим варіантом старого кооперативного правила про юридичну долю неподільного фонду.

Отже, законодавець у 2022 році все ж дійшов до необхідності створення ОВК як нової модифікації кооперативу в сучасному українському законодавстві. Однак ця ідея була висловлена та обґрунтована у вітчизняній доктрині більше ніж за десять років до того. Так, П. Ф. Кулинич довів, що «кращим варіантом організаційно-правового узгодження інтересів власників земельних ділянок, розташованих у зоні дії внутрішньогосподарської зрошувальної і осушувальної мережі, може бути створення ними обслуговуючого меліоративного кооперативу» [9, с. 476]. Вважаємо, що втілюючи цю ідею, нормотворець цілком свідомо уникнув прямої вказівки, пам'ятаючи про складну долю кооперативів в Україні та не бажаючи скомпрометувати нового перспективного суб'єкта. Однак, як би не називався новий суб'єкт, його кооперативна природа є очевидною, а головне – цілком виправданою для поставлених перед ним цілей та завдань.

Незважаючи на воєнні умови, процес утворення ОВК в Україні все ж було запущено. Станом на квітень 2024 року засновано 35 таких організацій [17], при цьому вже також стартував юридичний перехід прав на меліоративні мережі: «першими право власності на меліоративні мережі та їх частини отримали Тур'є-Реметівська сільська рада із Закарпатської області та Організація водокористувачів «Вода життя» з Одещини» [18].

Поява нових суб'єктів у правовому полі очікувано викликала окремі практичні питання. Найбільш цікавим став випадок на Харківщині. Там податковий орган відмовив у включенні ОВК «Довгалівська» до Реєстру неприбуткових установ та організацій, посилаючись на те, що ОВК отримує плату за свої послуги. Однак суд правиль-

но встановив, що така плата не формує прибуток, який би розподілявся між членами організації, та не робить ОВК комерційним підприємством [19].

Отже, гідромеліоративна реформа, ґрунтуючись на зміні власницького статусу меліоративних мереж, вимагала зручної організаційно-правової форми для втілення задуманого. З одного боку, ОВК задовольняє приватно-правову вимогу: є особою приватного права, створюється самими землевласниками і землекористувачами, що підвищує їх зацікавленість в самостійному удосконаленні зрошувальної чи осушувальної системи. З іншого боку, завдяки кооперативно-правовій природі ОВК власність на меліоративну мережу не узурпується – вона прив'язується до землі, а не до окремих осіб, а тому зберігає можливість усіх зацікавлених землеволоділців скористатися гідромеліоративними послугами.

Адміністративний блок. Важливою складовою меліоративної реформи стала ідея про розподіл повноважень щодо управління водними об'єктами та меліоративною інфраструктурою. Ця ідея була втілена в законах України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» [5], «Про меліорацію земель» [20], постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері меліорації земель» від 24 травня 2021 р. № 539 [21], розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державного агентства з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм» від 12 серпня 2022 р. № 714-р [22] тощо. Відповідно до цих нормативно-правових актів Держводагенство мало передати належні йому об'єкти, підприємства, установи та організації, які стосуються гідромеліорації, в управління Держрибагенству. Однак процес просувався складно, що призвело навіть до судових спорів.

Так, у 2023 році Держрибагенство подало позов до суду про зобов'язання Держводагенства вчинити дії з передачі кількох цілісних майнових комплексів на Закарпатті: Мукачівського, Тячівського, Берегівського, Виноградівського міжрайонних управлінь водного господарства та Державної організації (установа, заклад) «Ужгородське міжрайонне управління водного господарства». На початку довелося визначитися із юрисдикцією спору. Суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що спір за своєю суттю не є спором між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції, а є спором між юридичними особами за право управління об'єктами нерухомого майна, яке приймає безпосередньо участь у господарській діяльності, спором щодо права власності чи іншого речового права на майно, а значить відноситься

до господарської юрисдикції [23]. Проведення у цій справі ще триває.

Паралельно із цим відбувається судовий розгляд іншого спору, який теж викликає науково-практичний інтерес. Державна установа «Українські гідромеліоративні системи» звернулася з позовом про стягнення солідарно з Держводагенства та Регіонального офісу водних ресурсів у Полтавській області 10 тис. грн упущеної вигоди за надання платних послуг із використання меліоративних систем, які мали би бути передані у відання Держрибагенству [24]. Відповідно до свого Положення ДУ «Українські гідромеліоративні системи» забезпечує експлуатацію державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем, проведення планово-запобіжних ремонтів меліоративних систем і споруд, а також здійснює ремонт внутрішньогосподарської меліоративної мережі та її гідротехнічних споруд на договірних засадах. Зволікання із передачею необхідних об'єктів Держрибагенству призводить, на думку державної установи, до її збитків у вигляді упущеної вигоди, адже всі вказані роботи продовжує виконувати за плату Регіональний офіс водних ресурсів. Проведення ще триває.

Рішення про розмежування управління водними ресурсами та управління меліорацією супроводжується також тим, що меліоративні канали визнані такими, що не є водними об'єктами (зміни до Водного кодексу України). Це було необхідно для спрощення трансформації меліоративних мереж у цивільно-правовий об'єкт та реалізації основного задуму реформи – передачі меліоративних мереж у руки зацікавлених землевласників та землекористувачів.

З іншого боку, позбавлення статусу водних об'єктів викликає еколого-правові побоювання. Однак у Держводагенства залишається основний важіль – надання та лімітування права спеціального водокористування, яке так само залишається індивідуальним. Тобто ОВК не отримує дозволів на спеціальне використання водних ресурсів – їх отримують землевласники та землекористувачі, тоді як ОВК лише організовує доставку такої води до поля.

Як зазначає П. Ф. Кулинич, «сільськогосподарські землі України є і не перестануть бути засобом забезпечення продовольчої безпеки країни. Однак, враховуючи їх екологічний стан, продовольчі пріоритети у використанні земельних ресурсів мають бути підпорядковані чітко визначеним екологічним імперативам» [25, с. 158]. Продовжуючи цю думку, потрібно чітко усвідомлювати екологічну сторону проблеми меліорації: збільшення зрошення означає збільшення використання вод, а це, в свою чергу, тягне за собою навантаження на водні ресурси в цілому. Напри-

клад, у 2020 році на потреби зрошення близько 550 тис. га було використано 1452 млн м³ водних ресурсів, що становило п'яту частину загальної кількості використаної свіжої води в Україні [6]. Проблема потреби у воді стає надзвичайно критичною, з огляду на те, що зрошення потребує площа 19 млн га, тобто майже у 30 разів більша.

Україна не може похвалитися достатніми запасами прісної води. За роки незалежності на території держави зникло понад 10 тис річок. Загальні кліматичні зсуви спричиняють зменшення опадів, пересихання багатьох водних об'єктів, їх складний екологічний стан. Ці процеси мають оцінюватися комплексно під час прийняття управлінських рішень щодо водокористування. Ця важка місія лягає на плечі саме спеціалізованого Держводагенства.

При цьому не можна наполягати, наприклад, на тому, щоб потребам зрошення віддавався безумовний пріоритет перед іншими потребами у воді (промисловими, споживчими, рекреаційними, рибогосподарськими, енергетичними тощо). У певних випадках віднайти такий баланс інтересів та потреб досить складно. Яскравим прикладом незбалансованого використання води можна вказати проблему Куяльницького лиману на Одещині. Річка Великий Куяльник, яка наповнює лиман, втратила свою повноводність не лише через негативні екологічні зміни, але й через хижацьке господарське використання її ресурсів для зрошення полів. Це призвело до того, що за окремими підрахунками, до Куяльницького лиману доходять лише мізерні 15% стоку. Така критично низька подача прісної води, помножена на значний відсоток випаровування під час літньої спеки та інші фактори, викликає загрозливі показники солоності вод лиману та спричиняє його пересихання. Ураховуючи унікальні цілющі властивості цього природного об'єкту, нераціональне використання вод єдиної річки, що має його наповнювати та підтримувати в ньому життя, призводить до поступової, але невідвратної втрати курорту загальнодержавного значення, важливого рекреаційного та лікувально-оздоровчого ресурсу.

Вплив меліорації на загальний стан навколишнього природного середовища важко переоцінити. На їхній тісний зв'язок вказувала М. А. Дейнега, обґрунтовуючи, що субінститут агро меліоративних відносин належить до правового інституту охорони довкілля у сільському господарстві аграрного права України [26]. Однак взаємовплив меліорації земель та навколишнього природного середовища підтверджується не лише доктринально, але й на законодавчому рівні. Це знайшло свій прояв, зокрема, в нормах Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», який називає будівництво меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури меліоратив-

них систем таким видом планованої діяльності та об'єктів, що може мати значний вплив на довкілля та підлягає оцінці впливу на довкілля [27]. При цьому законом про ОВК наголошено на тому, що експлуатація меліоративних мереж, які вже існували на момент їх передачі у власність ОВК, не потребує проведення оцінки впливу на довкілля та отримання рішення про провадження планованої діяльності. Така завбачлива норма дозволяє значно спростити процес реалізації гідромеліоративної реформи, позбавивши його формальностей. Оскільки меліоративна мережа уже функціонувала, то проведення оцінки впливу на довкілля щодо неї під час переходу прав буде відігравати роль не екологічного запобіжника, а зайвого адміністративного бар'єра.

Реальна зацікавленість держави в успішному проведенні гідромеліоративної реформи простежується також у заходах підтримки. Характерним є зроблений нормотворцем вибір щодо юридичної кваліфікації такої підтримки. Справа у тому, що існує, як мінімум, два варіанти такої кваліфікації: а) державна допомога за загальним господарським законодавством з усіма його правилами та обмеженнями або ж б) державна підтримка за аграрним законодавством, яка має власну специфіку та не підкорюється вказаним загальним вимогам. Вибір розробників меліоративної реформи був зроблений на користь агропротекційного варіанту, хоча основна складність у тому, що формальний суб'єкт підтримки – це ОВК, яка не має статусу сільськогосподарського товаровиробника чи іншого суб'єкта сільськогосподарської діяльності. Однак не можливо ігнорувати безпосередній зв'язок ОВК із членами такої організації – аграріями, а також результат її успішної діяльності – ефективне сільськогосподарське виробництво. Саме тому було внесено застереження до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а саме: вимоги цього Закону не поширюються на передачу у власність ОВК об'єктів інженерної інфраструктури міжгосподарських та внутрішньогосподарських меліоративних систем, що перебувають у державній власності, комунальній власності, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель». Це положення відмежувало заплановану гідромеліоративну реформу від усіх запобіжників складного законодавства про державну допомогу бізнесу.

Однак необхідно усвідомлювати і зворотний бік аналізованої реформи. Законодавець пропонує аграріям взяти на себе не лише право власності на меліоративні мережі – разом із цим на сільськогосподарських виробників лягає обов'язок утримувати ці мережі як об'єкт своєї власності. Ураховуючи низький рівень технічного

забезпечення, значний ступінь зношення, загальний занепад і руйнування меліоративних систем у державі, такий «подарунок» може видатися заважким. Саме тому паралельно було закладено правові основи для адресної державної підтримки ОВК у напрямі полегшення початкових фінансових затрат на технічне забезпечення. Для того, щоб належним чином легалізувати підтримку новонароджених ОВК, було внесено зміни до спеціального агропротекційного Закону України «Про державну підтримку сільськогосподарства України». Так, у ньому з'явився Розділ V² «Державна підтримка організацій водокористувачів», що складається з однієї статті «Бюджетна дотація для відновлення переданих у власність організацій водокористувачів насосних станцій» [28]. Основна ідея підтримки полягає у частковій компенсації вартості проведених ОВК робіт по відновленню роботи насосної станції або її ремонту. Так, урядом було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів (постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070), в якому передбачається, що бюджетна дотація надається організації водокористувачів у розмірі до 50% понесених нею витрат для відновлення, реконструкції, модернізації, капітального ремонту насосних станцій, які введені в експлуатацію після відповідних робіт (зокрема заміна та ремонт насосно-силового обладнання, здійснення заходів з енергоефективності) [29].

Слід підкреслити ще один важливий момент. Розбираючи старі проблеми, гідромеліоративна реформа намагається побудувати плацдарм для майбутнього удосконалення системи зрошення і осушення в Україні. Законодавство залишає достатньо місця для інвестиційних проєктів та розширення, модернізації меліоративних систем, побудови нових об'єктів, які за своїм правовим режимом вже будуть відрізнятися. Ті меліоративні мережі, які були приватизовані або побудовані приватними особами, уже мають загальний правовий режим майна. Ті меліоративні мережі, які передаються у власність ОВК у процесі реформування, мають обмеження у правовому режимі (наприклад, щодо неможливості відчуження тощо). Ця неоднорідність на етапі здійснення реформування та налагодження нової правової моделі гідромеліорації є цілком виправданою. Однак згодом, ймовірно, правовий режим меліоративних мереж вимагатиме чергової трансформації та уніфікації.

Висновки. Здійснений науково-правовий аналіз дозволив виділити та охарактеризувати майновий, суб'єктний та адміністративний блоки відносин, що формують основний рушійний

механізм гідромеліоративної реформи в Україні. У результаті проведених заходів держава намагається виокремити систему гідромеліорації земель в окрему сферу публічного управління; децентралізувати відносини шляхом передачі меліоративних мереж у власність ОВК; перекласти відповідальність за подальший розвиток зрошувальних та осушувальних систем на землевласників та землекористувачів; створити сприятливі правові умови для безпечного інвестування в гідромеліорацію. У стратегічному розрізі запланована та започаткована гідромеліоративна реформа в Україні є надзвичайно важливим фундаментом перспективної продовольчої безпеки держави. Вона спрямована на зміцнення агробізнесу, його автономізацію та інтенсифікацію в умовах довгострокових екологічних викликів.

Стаття підготовлена в рамках виконання стипендіального наукового дослідження (постанова Верховної Ради України «Про призначення у 2023 році іменних стипендій Верховної Ради України для молодих учених – докторів наук» від 09.08.2023 року № 3297-IX)

Література

1. Прокопенко Н. А. Зрошуванні землі України та їх розподіл. *Теоретичні та прикладні проблеми геодезії, картографії, землеустрою та кадастру в сучасних умовах господарювання*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Умань, 26 квітня 2023 р.). Умань, 2023. С. 37–39.
2. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 170.
3. Лісова Т. В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків, 2020. 396 с.
4. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1567-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 250.
5. Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.
6. Дідковська Л. І. Нормативно-правові засади та державна підтримка розвитку зрошувального землеробства. *Агросвіт*. 2022. № 9-10. С. 44 – 50.
7. Анісімова Г. В. Меліоративна реформа: еколого-правові аспекти законодавчого забезпечення. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах*: матеріали круг. столу (м. Харків, 22 лютого 2024 року) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2024. С. 10 – 14.
8. Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс

підприємств- правонаступників: постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2003 року № 1253. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 163.

9. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.

10. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 13 лютого 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108990833> (дата звернення: 01.05.2024 року)

11. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14.02.1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 272.

12. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 26 жовтня 2022 року у справі № 260/2698/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107056415#> (дата звернення: 01.05.2024 року)

13. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 17 травня 2023 року у справі № 260/2697/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111169762> (дата звернення: 01.05.2024 року)

14. Дмитренко Р. Державне регулювання земельних відносин та водокористування в агробізнесі через створення Державного водного фонду. *Теоретичні та практичні питання аграрної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 18 травня 2022 року). У 2 ч. / за заг. ред. А. С. Кобця. Дніпро, 2022. Ч. 2. С. 102–104.

15. Злий Я. В. Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2020. 19 с.

16. Пояснювальна записка до проекту Закону про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель № 5202-д від 13.08.2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=5202-%D0%B4&conv=9> (дата звернення: 01.05.2024 року)

17. Створення організації водокористувачів. URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1TOmuU10G7g_HR779AIS0_TA3nd6bNT0D/edit#gid=1070588612 (дата звернення: 01.05.2024 року)

18. В Україні розпочато державну реєстрацію речових прав на меліоративні мережі та їх частини. URL: https://darg.gov.ua/_v_ukrajini_rozpochato_0_0_0_13630_1.html (дата звернення: 01.05.2024 року)

19. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 22 квітня 2024 року у справі № 520/4401/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118528324#> (дата звернення: 01.05.2024 року)

20. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.

21. Деякі питання розподілу окремих повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері меліорації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2021 року № 539. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 102.

22. Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державного агентства з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2022 року № 714-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 183.

23. Постанова Північного апеляційного господарського суду від 05 жовтня 2023 року у справі № 910/9545/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114112907> (дата звернення: 01.05.2024 року)

24. Ухвала Господарського суду міста Києва від 20 травня 2024 року у справі № 910/16611/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119210991> (дата звернення: 01.05.2024 року)

25. Кулинич П. Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма права, 2021. 308 с.

26. Дейнега М. А. Правове регулювання меліорації земель сільськогосподарського призначення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 19 с.

27. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.

28. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 49. Ст. 527.

29. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів: постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.