

*Григор'єва Х. А.,**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВИЙ ДИСБАЛАНС ГІДРОМЕЛІОРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (АГРОПРОТЕКЦІЙНИЙ ВИМІР)¹

Анотація. У статті досліджується проблематика сучасної гідромеліоративної реформи з позицій її протекційності та правової збалансованості. Нагальність реформи не викликає сумнівів, оскільки різке пришвидшення кліматичних змін поширило зони ризикового землеробства на більшу частину сільськогосподарських угідь нашої держави. Аграрна галузь, а з нею й уся економіка України, фактично залежать у довгостроковій перспективі від здатності налагодити нормальне зрошення на більшій частині території, а в деяких регіонах – своєчасний дренаж і осушення. Найосновніші ідеї реформи можна звести до кількох: а) інституційно-функціональне розмежування управління водними ресурсами та управління гідромеліорацією; б) перехід меліоративних мереж у приватну власність; в) створення нових спеціалізованих суб'єктів – організацій водокористувачів, які завдяки своїй кооперативній природі мають забезпечувати рівний та демократичний доступ землевласників та землекористувачів до меліоративних послуг. Позитивними рисами сучасної реформи називають її інвестиційно-орієнтований характер та децентралізаційні засади. Однак поглиблений аналіз нормативних засад гідромеліоративної реформи дозволяє виділити таку її характерну особливість як дисбаланс інтересів держави, територіальних громад та землеволодільців. По-перше, державні інституції, відстоюючи відомчі інтереси, гальмують реалізацію гідромеліоративної реформи. Узагалі, протистояння державних органів не можна визнати ознакою здорових інституційно-функціональних відносин – це є сигналом того, що в адміністративній системі країни є серйозні проблеми. По-друге, під час реалізації гідромеліоративної реформи інтереси територіальних громад, так само як і двадцять років тому, нормотворцем були проігноровані: у 2003 році – шляхом примусового надання у комунальну власність меліоративних систем, а зараз (2022–2024) – шляхом примусового позбавлення цієї власності без надання справедливих компенсацій. По-третє, в результаті проведення гідромеліоративної реформи землевласники і землекористувачі поставлені в умови необхідності створення організацій водокористувачів та взяття на себе витрат на ремонт, відновлення та утримання меліоративних мереж. Запланована державна підтримка для сільськогосподарських товаровиробників та організацій водокористувачів має організаційний (наприклад, звільнення від необхідності проводити оцінку впливу на довкілля) та фінансовий характер (бюджетна дотація у вигляді часткового відшкодування вартості понесених витрат). Однак виявлений низький рівень юридичної техніки законодавчого забезпечення агропротекційного меха-

нізму дотації може стати причиною майбутніх спорів щодо умов надання компенсаційної підтримки.

Ключові слова: земельні правовідносини, зрошення, меліорація земель, організації водокористувачів, державна підтримка, сільськогосподарські товаровиробники, аграрні правовідносини.

Постановка проблеми. За своєю стратегічною значимістю однією з центральних подій останніх п'яти років стало розгортання гідромеліоративної реформи в Україні. Її нагальність не викликає сумнівів, оскільки різке пришвидшення кліматичних змін поширило зони ризикового землеробства на більшу частину сільськогосподарських угідь нашої держави. Аграрна галузь, а з нею й уся економіка України, фактично залежать у довгостроковій перспективі від здатності налагодити на більшій частині території нормальне зрошення, а в деяких регіонах – своєчасний дренаж і осушення.

Накопичені за тридцять років юридичні та практичні проблеми призвели до глибокого занепаду меліоративних систем. Вирішити цілий комплекс застарілих проблем можна лише системно, тому гідромеліоративна реформа складається із багатьох важливих рішень, втілених у прийнятті нового Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17.02.2022 року [1], а також у внесенні масштабних змін до чинного законодавства. Найосновніші ідеї реформи можна звести до кількох: а) інституційно-функціональне розмежування управління водними ресурсами та управління гідромеліорацією; б) перехід меліоративних мереж у приватну власність; в) створення нових спеціалізованих суб'єктів – організацій водокористувачів, які завдяки своїй кооперативній природі мають забезпечувати рівний та демократичний доступ землевласників та землекористувачів до меліоративних послуг. Про переваги гідромеліоративної реформи сказано багато справедливих слів і написано значну кількість статей, щоправда, здебільшого публіцистичних, а не наукових. Зокрема, позитивними рисами сучасної реформи називають її інвестиційно-орієнтований характер та децентралізаційні засади. Однак у своїй статті ми би хотіли звернути увагу на деякі неоднозначні риси реформи. Передусім, нас цікавить, чи збережено баланс інтересів усіх зацікавлених сторін. Такими основними акторами можна назвати три групи суб'єктів: держава, територіальні громади, землевласники і землекористувачі.

Стан дослідження. Правові проблеми меліорації на сільськогосподарських угіддях цікавили низку вітчизняних учених. Серед основних фахівців з цієї тематики слід вказати учених, які присвятили свої дисертаційні роботи правовим засадам меліорації: П. Ф. Кулинич, М. А. Дейнега, В. О. Сит-

¹ Дослідження здійснене у рамках виконання наукового проекту (реєстраційний номер № 226/0062) відповідно до договору із Національним фондом досліджень України, за сприяння Кембриджського університету (Велика Британія)

нік, Я. В. Злий. Окрім цих науковців до деяких проблем законодавчого забезпечення меліорації торкалися у своїх роботах такі учені як Г. В. Анісімова, Н. С. Гавриш, В. М. Єрмоленко, І. І. Каракаш, Н. В. Карпінська, Т. О. Коваленко, Т. В. Курман, Т. В. Лісова, В. В. Носік, Л. В. Ришкова, В. Д. Сидор, С. В. Сидорова, Т. Є. Харитонова, М. В. Шульга та інші. Однак, оскільки гідромеліоративна реформа наразі знаходиться у фазі активної реалізації, досить закономірно, що вона ще не є ґрунтовно вивченою. Аналізуючи поверхові, найбільш очевидні складові реформи, науковці здебільшого тільки починають виявляти її внутрішні проблеми та суперечності. Авторка статті розпочала вивчення правових особливостей гідромеліоративної реформи у своїх попередніх дослідженнях [2], однак агропротекційний вимір указаних законодавчих новел залишився не розкритим.

Метою статті є виявлення правового дисбалансу вітчизняної гідромеліоративної реформи у частині дотримання прав усіх груп суб'єктів, задіяних у цих відносинах, а також визначення ступеня агропротекційності законодавчих новел.

Виклад основного матеріалу. Гідромеліоративна реформа, як і будь-яка реформа, є втіленням значних змін, тобто знаменує собою перехід правовідносин на новий рівень регулювання. У рамках гідромеліоративної реформи суттєво змінено основні засади використання сільськогосподарських земель, розвитку агробізнесу і гарантування продовольчої безпеки. Незважаючи на гучні хвалебні оди, присвячені основним рішенням у рамках гідромеліоративної реформи, наука все ж має уважно препарувати це правове явище, заглибитися в його концептуальні та організаційні складові, адже це допоможе визначити ті неочевидні проблемні точки, які можуть закласти основу для майбутніх конфліктів. Для досягнення поставленої перед собою мети ми проаналізуємо гідромеліоративну реформу з позицій трьох груп зацікавлених суб'єктів.

Держава. Адміністративне підґрунтя гідромеліоративної реформи полягає в розмежуванні функцій двох центральних органів влади: Державне агентство водних ресурсів України (Держводагенство) має управляти водними ресурсами, а Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм (Держрибагенство) отримує в управління гідромеліорацію. Однак, незважаючи на те, що обидва відомства є державними інституціями, процес передачі майнових комплексів від одного до іншого гальмується. Зараз у судах перебувають на розгляді справи, що стосуються цієї проблеми.

Юридичне протистояння полягає у тому, що Держрибагенство та підвідомчі йому організації вимагають виконати розпорядження 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 [3] і передати низку об'єктів меліоративного господарства. Так, наприклад, триває судовий розгляд справи за позовом Держрибагенства 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» [4].

В іншій справі 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 [5].

Напруження у цьому міжвідомчому протистоянні зростає і виливається, зокрема, у зверненнях Держрибагенства до суду з проханням вжити заходів забезпечення позову шляхом заборони відчуження, списання, передачі, інших дій щодо зміни власника (балансоутримувача) або користувача державного майна. Так, судом було вирішено вжити таких заходів щодо одного з об'єктів, а саме: ГНС ЗС Навчально-дослідне господарство «Самарський», інформація щодо наміру списання якого була оприлюднена Держводагенством [6].

Таким чином, гідромеліоративна реформа оголила опір окремих відомств загальним управлінським рішенням через існування цілком конкретних майнових відомчих інтересів. За офіційними даними, лівову долю фінансування Держводагенства складала плата за експлуатацію меліоративних систем та надання відповідних послуг. Невпевненість у тому, що держава зможе забезпечити належні бюджетні видатки на функціонування відомства, створює напругу в цій складній ситуації.

Територіальні громади. Гідромеліоративна реформа побудована фактично навколо основної ідеї: передачі меліоративних мереж із комунальної власності у приватну власність організацій водокористувачів (ОВК). Якщо оцінити цей крок з позицій територіальних громад, то можна побачити деякі юридично неоднозначні моменти.

Так, у далекому 2003 році Законом України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [7] і урядовою постановою [8] меліоративні мережі, що не підлягали розпаюванню, були «нав'язані» місцевим радам. На той час таке рішення вважалося найбільш оптимальним, оскільки могло зберегти меліоративні мережі у загальному доступі, при цьому урахувати місцеві потреби тощо. Однак розрахунки не виправдалися: в історичний період з 2003 року до сьогоднішнього 2024 року територіальні громади виявилися здебільшого неефективними власниками меліоративних мереж.

Законодавець змусив місцеві ради прийняти у власність меліоративні системи, не питаючи їх бажання та не оцінюючи їх готовність. Це призвело до багатьох пролонгованих наслідків:

– *спротив окремих місцевих рад, які не приймали на баланс меліоративні об'єкти.* Протягом майже двадцяти років після затвердження порядку передачі таких об'єктів у комунальну власність продовжують виникати судові спори щодо визнання бездіяльності місцевих рад протиправною [9–12]. Сформувалася досить об'ємна судова практика з цього приводу. Так, прокуратура періодично ініціювала перевірки дотримання відповідних законодавчих вимог, в результаті яких виявлялися місцеві ради, які не прийняли на баланс меліоративні системи. У судовому порядку такі органи місцевого самоврядування зобов'язувалися прийняти таке майно у комунальну власність;

– *перекладання відповідальності за стан меліоративних систем на органи місцевого самоврядування.* Досить часто в обґрунтування своїх позовних вимог представники прокуратури використовували аргументи на кшталт «через протиправну бездіяльність місцевої ради меліоративна система знаходиться в занедбаному стані»;

– розірваний правовий режим меліорованих угідь. У результаті аналізованих законодавчих рішень меліорація стала юридично розрізною: а) меліоровані земельні ділянки могли перебувати у будь-якій власності та стали відділеними від меліоративних об'єктів, що їх обслуговували; б) меліоративні системи залежно від свого масштабу і значення перебували у державній, комунальній або приватній власності; в) вода, яка подавалася через меліоративну систему, нормувалася окремим відомством. Однак найгірше склалася доля саме меліоративних систем – вони фізично найбільше постраждали від такої юридичної розрізності.

Нав'язавши місцевим радам меліоративні системи у власність, законодавець не дав їм дієвих правових інструментів для отримання певних зисків. Здебільшого місцеві ради так і не відчували себе повноцінними власниками. Найголовнішу проблему ми вбачаємо у змішуванні *управлінських повноважень* місцевих рад у сфері меліорації земель та їх *правомочностей власника* на окремі меліоративні системи. Яскравою ілюстрацією до цієї тези може послужити випадок, що трапився на Херсонщині у далекому 2010 році.

Так, Новотроїцькою районною радою Херсонської області було прийнято рішення «Про заборону використання внутрішньогосподарської меліоративної системи, що належить до спільної власності територіальних громад сіл, селищ Новотроїцького району». Цим рішенням було заборонено юридичним та фізичним особам – підприємцям використання внутрішньогосподарської меліоративної системи без попереднього укладення з комунальним підприємством «ФАКЕЛЛ» договорів про надання послуг з транзиту води. Це рішення було оскаржено паралельно за двома позовами.

Перший позов будувався на тому, що прийняте рішення порушує вимоги законів України «Про меліорацію земель» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Другий позов опирався на те, що таке рішення порушує права водокористувачів, адже вони отримали в належному порядку дозволу на спеціальне водокористування, а тепер змушені додатково платити ще й комунальному підприємству за транзит води.

Оскільки один і той самий акт місцевої ради оскаржувався на різних підставах, то не дивно, що і судові рішення теж виявилися різними. За першим позовом було визнано, що рішення ради мало ознаки регуляторного акту, який був прийнятий із порушенням встановленої законом процедури, а значить – визнається недійсним [13]. За другим позовом суд відштовхувався від іншого. Він наголосив на тому, що районна рада є власником меліоративної внутрішньогосподарської системи, а значить має право нею розпоряджатися, у тому числі вимагати плату за користування нею. При цьому суд чітко розмежував: ради мають оплачуватися кошти за використання меліоративних об'єктів, а управління зрошувальних систем – кошти за подачу водних ресурсів [14].

На прикладі приведеної вище ситуації ми можемо простежити проблемність тієї правової ситуації, яка була створена законодавцем. Вона полягає у нерозмежованості управлінських та власницьких повноважень місцевих рад. У власності місцевої ради є об'єкт – меліоративна система. Намагаючись розпорядитися своїм майном, встановити порядок його використання, рада створює спеціальне комунальне підприємство та виносить рішення, в якому передбачаються вимоги щодо

використання її комунального майна. На нашу думку, цілком очевидно, що у таких відносинах щодо меліоративних систем орган місцевого самоврядування виступає саме власником, а не управлінцем. У зв'язку з цим, чи можна таке рішення ради визнавати регуляторним актом та розповсюджувати на нього весь масив відповідного законодавства? На наш погляд, це принципово не вірно.

Ознаки регуляторних актів є досить розмитими як у науковій літературі, так і в законодавстві. Однак, ми вважаємо, що реалізація власницьких правомочностей є тим важливим маркером, який відділяє такі акти від регуляторних, адже реалізація права власності має цивільно-правовий, а не адміністративно-господарський характер. У цілому це визнається і роз'ясненнями Державної регуляторної служби (щодо рішень про приватизацію комунального майна [15], про надання в оренду [16] тощо – тобто рішення, які реалізують права власника майна, визначаються такими, що не мають ознак регуляторних актів).

Оцінюючи глобально аналізовану правову ситуацію, можна вказати на те, що законодавець, судові органи, суб'єкти господарювання та навіть самі органи місцевого самоврядування так і не навчилися сприймати меліоративні системи як повноцінну комунальну власність. Акцент все одно постійно зміщувався на управлінську сферу. Однак і тут не все просто, адже не можна оминати увагою неоднозначне тлумачення повноважень місцевих рад у сфері меліорації земель. Найяскравіше це проявлялося в ототожненні *повноважень* та *обов'язків* місцевих рад у сфері меліорації земель.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про меліорацію земель» до повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері меліорації земель належить: а) затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі щодо меліорації земель; б) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління меліоративними системами та окремими об'єктами інженерної інфраструктури, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; в) утворення у разі необхідності органів і служб для забезпечення реалізації з іншими суб'єктами комунальної власності спільних програм і проектів будівництва (реконструкції) меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури; г) вирішення інших питань у сфері меліорації земель, віднесених законами до їх повноважень [17]. Як бачимо, ці повноваження є управлінськими. Вони не залежать від того, чи є у власності такої ради меліоративна система чи ні. Наприклад, місцева рада може не мати власної меліоративної системи, однак це не заважає їй реалізувати своє повноваження та затвердити програму меліорації земель на своїй території. І навпаки – орган місцевого самоврядування може певний час не реалізовувати своє повноваження, адже воно не зумовлене імперативним приписом. Стосовно цього теж виникали спори.

Так, в одній справі прокурор вимагав визнати протиправною бездіяльність місцевої ради у частині відсутності затвердженої сільської програми меліорації земель та зобов'язати раду затвердити рішенням сесії відповідну програму [18]. Хоча суд у даному конкретному випадку став на бік прокуратури, на наш погляд, таке бачення є неоднозначним. Воно опирається на те, що повноваження є обов'язком. Насправді

ж у теорії юриспруденції повноваження називають «правово-обов'язками» владного суб'єкта, підкреслюючи тим самим, що повноваження надають суб'єкту і легальні можливості діяти, і одночасно є підставами для його обов'язкових дій у певних випадках. Тобто владний суб'єкт може самостійно обирати час, форму та спосіб реалізації певного повноваження, якщо інше прямо не передбачено законом. Однак на аналізованих прикладах помітно, як довільно змішувалися на практиці управлінські повноваження, власницькі правомочності, права та обов'язки.

Саме тому, проаналізувавши основну правову ідею гідромеліоративної реформи з позицій територіальних громад, можна простежити грубе поводження із інтересами цих суб'єктів. Так, на два десятиріччя законодавець поклав тягар обов'язку щодо утримання меліоративних мереж на місцеве самоврядування, не питаючи про його бажання та можливості. Увесь цей час місцеві бюджети по мірі своїх сил несли видатки по утриманню цих об'єктів. Тепер нормотворець однією лаконічною нормою зобов'язує місцеві ради безоплатно передати такі об'єкти у власність новоутвореним ОВК за їх вимогою. Тут виникають, як мінімум, два юридичні питання.

По-перше, як кваліфікувати таку підставу припинення права комунальної власності. Так, перелік подібних підстав не вичерпний, і він може доповнюватися спеціальним законодавством, однак все ж питання лишається. Майно вибуває з комунальної власності та переходить у приватну. Якщо це класична приватизація, то положення Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» суперечить Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», в якому передбачено, що приватизація здійснюється «шляхом продажу» [19]. По-друге, як і двадцять років тому, законодавець не залишає вибору та не питає думку територіальної громади щодо долі її майна. Імперативність законодавчого припису зобов'язує віддати меліоративні мережі навіть, якщо комунальний власник цього не бажає. Це суперечить засадничим положенням ч. 6 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування», за якими «доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою» [20]. Фактично, реалізуючи гідромеліоративну реформу, законодавець розпоряджається замість власника. Слід підкреслити, що ми не оспоруємо доцільність передачі меліоративних мереж у власність ОВК – навпаки, на нашу думку, це раціональний крок. Ми звертаємо увагу на грубе порушення балансу прав та інтересів попереднього власника. Правомірне примусове позбавлення права власності має супроводжуватися принаймні справедливою компенсацією. При цьому покладення такого обов'язку на ОВК буде не правильним, адже створить додатковий тягар для бізнесу, якому ще необхідно вкладати власні кошти в ремонт та налагодження меліоративних мереж. Справедливим, на нашу думку, було би передбачення певної компенсації територіальним громадам з боку держави.

Землевласники і землекористувачі. Нормотворець та чиновники позиціонують гідромеліоративну реформу як широкий жест, зроблений в інтересах аграріїв. Однак все не так однозначно. Протягом кількох десятиліть невдалих організаційно-правових рішень меліоративні системи методично руйнувалися та приходили в занепад, перебуваючи в публічній власності. У момент, коли їх відновлення стало життєво важливою умовою для подальшого існування галузі, законо-

давець «дарує» залишки цих меліоративних об'єктів аграріям під гаслом «вам треба – ви і робіть». Тобто в кризовий момент нормотворець зняв з держави та місцевої влади більшу частину відповідальності за функціонування гідромеліорації та передав її землеволодільцям. Насправді вони теж поставлені перед фактом: або засновувати ОВК та оплачувати власним коштом усі витрати для налагодження зрошення чи дренажу, або не робити цього – але через певний час незатребувані жодною ОВК об'єкти меліоративної інфраструктури можуть бути запропоновані для приватизації будь-якою особою, що потенційно означає проблеми для аграріїв. Намагаючись врівноважити такі досить жорсткі рамки, законодавець запевняє у своїй активній підтримці, однак це питання варто розглянути окремо та більш детально.

Агропротекційне прагнення можна знайти в окремих нормативних складових аналізованої реформи. Наприклад, Законом України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» передбачено, що при передачі меліоративних мереж у власність ОВК не потрібно проводити оцінку впливу на довкілля (ОВД). Ця норма звертає нашу увагу на цю чутливу тему та викликає додаткові еколого-правові питання.

Так, за загальним правилом, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачає, що «меліорація земель (управління водними ресурсами для ведення сільського господарства, у тому числі із зрошенням і меліорацією) на територіях площею 20 гектарів і більше ..., будівництво меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем» [21] відносяться до другої категорії видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля. Незважаючи на таку імперативність, судова практика накопичила випадки, коли така ОВД не проводилася з різних причин. Наприклад, в одній справі було доведено, що конструкція для зрошення не є повноцінною меліоративною системою, а тому не підпадає під вимоги Закону [22]. В іншій справі провадження було закрито з суто формальних підстав – через помилку в протоколі, в якому змістом правопорушення було вказано відсутність ОВД, а юридично правильно було би зазначити відсутність рішення про провадження планованої діяльності, виданого на підставі проведеної ОВД [23].

Однак, незважаючи на окремі курйозні випадки, загальне правило досить очевидне – меліорація є тим видом діяльності, який здатен чинити сильний вплив на навколишнє середовище, а значить початку такої діяльності має передувати проведення передбачених законом еколого-правових процедур. При цьому виникає очевидне питання: а чи мають проходити відповідну оцінку та дозвільну процедуру уже функціонуючі меліоративні системи, які були створені, прийняті в експлуатацію, запущені до вступу в силу Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у 2017 році?

Слід визнати, що однозначної відповіді Закон не містить. З одного боку, він говорить нібито тільки про «плановану діяльність», тобто ту, яка може бути започаткована. Тоді логічно припустити, що вимоги Закону розповсюджуються тільки на ту діяльність та об'єкти, які плануються з 2017 року. Однак, з іншого боку, Законом передбачено випадок, коли ОВД проводити не потрібно, а саме: якщо суб'єкти господарювання отримали рішення про провадження планованої діяльності до

набрання чинності цим Законом. До того ж Закон визнає висновки державної екологічної експертизи, одержані до введення в дію цього Закону, – вони зберігають чинність та мають статус висновку з ОВД.

Насправді, такі норми можна тлумачити двоюко: або 1) вони стосуються ситуацій, коли дозвільний процес було започатковано до 2017 року, екологічну експертизу було проведено, і законодавець дозволяє не проводити зайву дублюючу процедуру ОВД та продовжити розпочате; або 2) ті підприємства, які отримали дозволи на плановану діяльність раніше, звільняються від необхідності проходити за новим законом процедуру ОВД, а хто таких дозволів до 2017 року не отримав (наприклад, вони не вимагалися) – мають пройти ОВД, навіть якщо їх діяльність не планована, а уже реальна.

Наприклад, представники Держекоінспекції вважають, що з 2017 року діяльність у сфері меліорації земель підпадає під вимоги Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», а значить експлуатація усіх меліоративних систем вимагає проведення відповідних процедур. Таке бачення втілюється у складанні протоколу про адміністративне правопорушення, за яким зазначалося, що «посадовою особою СТОВ «Агрофірма «Корсунь» допущено провадження господарської діяльності, а саме меліорація земель на території площею 20 га і більше без одержання документа дозвільного характеру висновку з оцінки впливу на довкілля або висновку державної екологічної експертизи» [24].

Суд вирішив, що оскільки станом на 2016 рік, коли розроблявся робочий проект зрошувальної системи, меліорація земель не була віднесена до діяльності, яка становить підвищену екологічну небезпеку, то СТОВ «Агрофірма «Корсунь» не зобов'язана була отримувати висновок державної екологічної експертизи. На підставі цього суд дійшов висновку про відсутність складу адміністративного правопорушення. На нашу думку, цей висновок не є логічним та безспірним, оскільки так і не відповідає на головне питання – чому підприємство не повинно проходити процедуру ОВД з набранням чинності відповідним Законом.

Оскільки однозначності у питанні про необхідність проведення ОВД щодо існуючих (функціонуючих) меліоративних систем немає, на нашу думку, завбачлива норма в Законі України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель», з якої ми розпочали цю розвідку, є досить корисною. Вона дозволяє новоствореним ОВК не потонути в безкінечних адміністративних процедурах, що здебільшого матимуть формальний характер, з огляду на те, що мова йде все ж про існуючі не одне десятиріччя об'єкти.

Однак слід підкреслити, що цей «імунітет» від необхідності проводити ОВД діє лише у випадках, коли експлуатуються об'єкти інженерної інфраструктури меліоративних мереж, які існують та введені в експлуатацію на день набрання чинності цим Законом, в межах існуючої проектної потужності такої меліоративної мережі щодо площі зрошення земельних ділянок. Це означає, що у разі прийняття рішення організацією водокористувачів щодо «розширення та зміни, включаючи перегляд або оновлення умов провадження планованої діяльності, встановлених (затверджених) рішенням про провадження планованої діяльності або подовження строків її провадження, реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний ремонт, перепрофілювання» меліоративних мереж, це може вимагати

проходження процедур ОВД (п. 14 ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 17 Закону), оскільки подібні серйозні зміни мають бути оцінені на рівні із новими об'єктами.

Такий розвиток відносин є цілком ймовірним, оскільки низький рівень технічного обладнання більшої частини меліоративних мереж вимагатиме від ОВК започаткування процесів оновлення, модернізації, ремонту тощо.

Звичайно, надаючи меліоративні мережі у власність ОВК законодавець стимулює інвестування в їх ремонт і удосконалення. Однак не можна забувати про об'єктивний нюанс: реалізація гідромеліоративної реформи припала на складний час ведення воєнних дій та кризи в агробізнесі. При цьому фактично неофіційним гаслом гідромеліоративної реформи стало «спасіння агробізнесу – справа самого агробізнесу». Усвідомлюючи той тягар, який було покладено на плечі сільського господарства, нормотворець передбачив механізм підтримки: понесені витрати на ремонт непрацюючих або особливо занедбаних насосних станцій держава може частково компенсувати у розмірі до 50% вартості.

На цьому моменті варто окремо зупинитися, адже державна підтримка зрошення в Україні має власну історію та особливості. Ще у далекому 1998 році було видано Указ Президента «Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу» від 23.06.1998 року № 670/98 [25]. Цей Указ спонукав розробку Комплексної програми розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року № 1704 [26].

Якщо спуститися на рівень конкретних агропротекційних механізмів, які були доступні сільськогосподарським товаровиробникам у сфері меліорації земель, то слід окремо виділити та проаналізувати два періоди.

Перший період (2005–2012), протягом якого державна підтримка надавалася шляхом часткової компенсації понесених сільськогосподарським товаровиробником витрат на електроенергію, необхідну для організації поливу [27–32]. Протягом свого існування цей механізм здебільшого залишався сталим, хоча й переживав окремі зміни. Наприклад, протягом 2008–2009 років частковому відшкодуванню підлягала вартість не лише електроенергії, але й вартість палива, необхідного для іригаційної техніки. Після 2012 року аналізований агропротекційний механізм разом із багатьма іншими втратив фінансування та залишився таким собі «фантомом» – законодавство чинне, але уже більше десяти років не застосовується.

Другий період (2021–2024) характеризується відродженням уваги держави до підтримки меліорації, що, звичайно, пов'язано зі стартом гідромеліоративної реформи. Однак у цей період основний агропротекційний механізм змінився – наразі мова йде про підтримку технічного процесу, а саме: створення нових або технічне переоснащення існуючих меліоративних систем.

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання державної підтримки сільськогосподарським товаровиробникам, які використовують меліоровані землі, та організаціям водокористувачів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 року № 1070 [33], щорічно зазнає змін, наприклад, він обростає вимогами про вітчизняну техніку, про появу ще одного адресата

підтримки у вигляді ОВК, про збільшення можливого порогу відшкодування витрат (до 50%) тощо. При цьому, незважаючи на постійне редагування, уважний аналіз Порядку демонструє досить низьку техніко-юридичну якість цього підзаконного нормативно-правового акту, що виражається в некоректному використанні юридичної термінології.

Справа у тому, що основний механізм підтримки сільськогосподарським товаровиробникам та ОВК названо *бюджетною дотацією*, однак така назва не узгоджується із іншими складовими цього механізму:

а) за своєю суттю запропонований механізм є компенсаційним – він полягає у частковому відшкодуванні понесених аграрієм витрат. Дотація ж є узагальнюючою назвою для зовсім іншого виду державної підтримки, який не прив'язується до здійснених витрат – він надається за факт провадження певної діяльності (наприклад, бюджетна дотація за утримання корів тощо);

б) теоретично дотація може бути цільовою або нецільовою, тобто надаватися для витрачання на конкретну мету або ж без фіксування таких напрямів. Це важливо, оскільки визначає спосіб використання коштів такої дотації. Однак у Порядку нормотворець ніяк не може визначитися із цим: він довільно вживає вислови «дотація для реконструкції», «дотація за проведення робіт» тощо, тим самим вносячи плутанину в нормативний текст. Насправді, формулювання цільового характеру є більш традиційним для дотації, однак виходячи із системного аналізу Порядку та опираючись на компенсаційний характер закріпленої в ньому підтримки, все ж мусимо визнати, що дана дотація не повинна мати цільовий характер, тобто адресати можуть витрачати одержані кошти на власний розсуд. Логіка нібито мала бути така: сільськогосподарський товаровиробник або ОВК витрачають власні кошти на будівництво або відновлення меліоративної мережі, а держава частину таких понесених витрат відшкодовує. За таких умов агропротекційного механізму зрозуміло, що роботи на меліоративній системі уже проведені і завершені, і тому суму дотації можна витрачати на будь-які інші цілі.

Отже, можна простежити, що держава залишається вірною компенсаційним механізмам підтримки сільськогосподарських товаровиробників у сфері меліорації земель. Зміна об'єкта компенсації (з енергоресурсів на техніку та обладнання) відображає в цілому загальну для сільського господарства України проблему – масове зношення, руйнування, моральне та фізичне застаріння меліоративних систем, а також загострення потреби в інвестуванні в цьому напрямі. Для допомоги сільськогосподарським товаровиробникам держава обирає відповідні механізми. Однак виявлена нами якість нормативно-правових документів викликає зауваження, оскільки демонструє низький рівень юридичної грамотності та формування основ для можливих конфліктів.

Висновки. Таким чином, поглиблений аналіз нормативних засад гідромеліоративної реформи дозволяє виділити таку її характерну особливість як дисбаланс інтересів держави, територіальних громад та землеволоділців. По-перше, відстоюючи власні відомчі, а не загальнонаціональні інтереси, державні інституції гальмують реалізацію гідромеліоративної реформи. Узагалі, виявлене протистояння державних органів не можна визнати ознакою здорових інституційно-функціональних відносин – це є сигналом того, що в адміністративній системі

країни проблеми, які вимагають окремої уваги та дослідження. По-друге, під час реалізації гідромеліоративної реформи інтереси територіальних громад, так само як і двадцять років тому, нормотворцем були проігноровані: у 2003 році – шляхом примусового надання у комунальну власність меліоративних систем, а зараз (2022–2024) – шляхом примусового позбавлення цієї власності без надання справедливих компенсацій. По-третє, в результаті проведення гідромеліоративної реформи землевласники і землекористувачі поставлені в умови необхідності створення організацій водокористувачів та взяття на себе витрат на ремонт, відновлення та утримання меліоративних мереж. Державна підтримка для сільськогосподарських товаровиробників та ОВК має організаційний (наприклад, звільнення від необхідності проводити оцінку впливу на довкілля) та фінансовий характер (бюджетна дотація). Однак виявлений низький рівень юридичної техніки законодавчого забезпечення агропротекційного механізму дотації може стати причиною майбутніх спорів щодо умов надання компенсаційної підтримки.

Література:

1. Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель: Закон України від 17.02.2022 року. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 16. Ст. 55.
2. Григор'єва Х. А. Гідромеліоративна реформа в Україні: науково-правовий аналіз. *Juris Europensis Scientia*. 2024. № 2.
3. 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 р. № 714-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 183.
4. 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).
5. 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).
6. Ухвала Господарського суду міста Києва від 21.09.2023 року у справі № 910/9536/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113650267#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
7. Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України від 14.02.1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 272.
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 серпня 2003 року № 1253. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 163.
9. 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).
10. 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).
11. 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).
12. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 09 березня 2016 року у справі № 806/3082/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/56396804#> (дата звернення: 01.05.2024 року).

13. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 06 жовтня 2011 року у справі № 2-а-1438/11/2118. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/19498426> (дата звернення: 01.05.2024 року).
14. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 15 листопада 2012 року у справі № 2-а-1437/11/2118. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27645736> (дата звернення: 01.05.2024 року).
15. Роз'яснення щодо підготовки органами місцевого самоврядування проектів рішень, що регулюють питання приватизації (відчуження) майна комунальної власності. URL: https://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-pidgotovky-organamymistsevogo-samovryaduvannya-proektiv-rishen-shho-regulyuyutpytannya-pryvatyzatsiyi-vidchuzhennya-majna-komunalnoyivlasnosti/ (дата звернення: 01.05.2024 року).
16. Роз'яснення щодо підготовки проектів рішень органів місцевого самоврядування з питань оренди комунального майна. URL: https://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/roz-yasnennya-shhodo-pidgotovky-proektiv-rishen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-z-putan-orendy-komunalnogo-majna/ (дата звернення: 01.05.2024 року).
17. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.
18. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 21 липня 2014 року у справі № 806/2701/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/40211390#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
19. Про приватизацію державного та комунального майна: Закон України від 18.01.2018 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 12. Ст. 68.
20. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
21. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.
22. Постанова Маньківського районного суду Черкаської області від 15 вересня 2020 року у справі № 701/587/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91667280#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
23. Постанова Тульчинського районного суду Вінницької області від 02 серпня 2021 року у справі № 148/1269/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98741618#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
24. Постанова Корсунь-Шевченківського районного суду Черкаської області від 28.02.2024 року у справі № 699/236/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117294130#> (дата звернення: 01.05.2024 року).
25. Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу: Указ Президента від 23.06.1998 року № 670/98. *Урядовий кур'єр*. 1998.
26. Про схвалення Комплексної програми розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010 року: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 року № 1704. *Офіційний вісник України*. 2000. № 46. Стор. 232. Ст. 2003.
27. Про фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях у 2005 році: постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2005 року № 412. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 114.
28. Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях: постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 2007 року № 325. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 50.
29. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях: постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 345. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 80.
30. Про порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 року № 187. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 56.
31. Про порядок використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для державної підтримки виробництва продукції рослинництва шляхом часткової компенсації вартості електроенергії, використаної для поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях: постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 року № 858. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 177.
32. Про порядок використання коштів державного бюджету для часткової компенсації вартості електроенергії, використаної для поливу на зрошуваних землях: постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 року № 510. *Офіційний вісник України*. 2012. № 44. Стор. 30. Ст. 169.
33. 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 року № 1070. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 201.

Hryhorieva Kh. Legal imbalance of hydromeliorative reform in Ukraine (agro protection dimension)

Summary. The article examines the issues of modern hydromelioration reform from the point of view of its protectionism and legal balance. There is no doubt about the urgency of the reform, since the sharp acceleration of climate change has spread the zones of risky agriculture to the greater part of the agricultural lands of our state. The agricultural sector actually depends in the long term on the ability to establish normal irrigation on most of the territory, and in some regions on timely drainage. The most basic ideas of the reform can be reduced to several: a) institutional and functional separation of water resources management and hydromelioration management; b) transfer of reclamation networks to private ownership; c) creation of new specialized entities – water user organizations, which, thanks to their cooperative nature, should ensure equal and democratic access of landowners and land users to reclamation services. The positive features of the modern reform are its investment-oriented nature and decentralization principles. However, an in-depth analysis of the regulatory foundations of the hydromelioration reform allows us to highlight such a characteristic feature as the imbalance of the interests of the state, territorial communities, and landowners. First, state institutions, defending departmental interests, inhibit the implementation of the reform. In general, the opposition of state bodies cannot be recognized as a sign of healthy institutional and functional relations – it is a signal that there are serious problems in the country's administrative system. Secondly, during the implementation of the hydromelioration reform, the interests of territorial communities, just like twenty years ago, were ignored by the lawmaker: in 2003 – by forcefully transferring meliorational systems into communal ownership, and now (2022–2024) – by forcefully taking away this property without providing fair compensation. Thirdly, as a result of the hydromelioration reform, landowners and land users are placed in the conditions of the need to create water user organizations and bear the costs of repair, restoration and maintenance of melioration networks. The planned state support for agricultural commodity producers and water user organizations has an organizational (for example, exemption

from the need to carry out environmental impact assessment) and financial (budget subsidy in the form of partial reimbursement of the cost of incurred costs) nature. However, the revealed low level of legal technique of legislative support of the agro-protection subsidy mechanism may

become the cause of future disputes regarding the conditions for providing compensatory support.

Keywords: land legal relations, irrigation, land reclamation, water user organizations, state support, agricultural commodity producers, agrarian legal relations.