**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

**ЗЛИЙ ЯРОСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ**

**УДК 349.414:349.415**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗРОШУВАНИХ ТА ОСУШУВАНИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право;

екологічне право; природоресурсне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

**Київ – 2020**

**Дисертацією є рукопис.**

Робота виконана у відділі проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  **Поліводський Олександр Анатолійович**,  Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, науковий співробітник відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права; | |  | |
| **Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  **Коваленко Тетяна Олександрівна**,  Київський національний університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри земельного та аграрного права Інституту права;  кандидат юридичних наук, доцент  **Федун Анна Дмитрівна**,  адвокат. | |  | |
|  |  | |
|  |  | |

Захист дисертації відбудеться 23 вересня 2020 року о 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.236.02 в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за адресою: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України за адресою: 01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4.

Автореферат розіслано 21 серпня 2020 року.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради,**

**доктор юридичних наук О.О. Кваша**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** Із усіх наявних на планеті природних ресурсів земельні та водні відіграють найважливішу роль в природі, житті людини та суспільному виробництві. Земля − це фізична основа буття людства будь-якої держави та кожної окремої людини. Ч. 1 ст. 14 Конституції України встановлено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. У зв’язку з цим земля є не просто звичайним майном або товаром, а виступає як цінність особливого ґатунку, і, насамперед, є унікальним природним об’єктом. У сучасних умовах, коли одним із основних чинників сталого розвитку України є охорона та збереження природних ресурсів, одним із важливих завдань земельного законодавства виступає забезпечення ефективного правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель. Як відомо, у системі меліорацій у світі особливе місце належить саме зрошенню та осушенню. Правова регламентація зрошуваних та осушуваних земель в Україні, перш за все, спрямована на поведінку власників земельних ділянок і землекористувачів, на яких згідно із законом покладаються обов’язки так використовувати зрошувані та осушувані земельні ділянки, щоб наносити землі як природному об’єкту якнайменшу шкоду, задовольняючи при цьому власні інтереси. Відповідні правові приписи регламентують діяльність суб’єктів земельних прав, пов’язану з використанням та охороною зрошуваних та осушуваних земель. Вони визначають міру належної поведінки суб’єктів, тобто зобов’язують їх до виконання певних вимог.

У сучасних умовах спостерігаються випадки забруднення та нераціонального використання водних ресурсів, розкрадання та погіршення технічного стану об’єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем, збільшення безробіття в регіонах гідромеліоративного землеробства. Одним із засобів вирішення проблеми в Україні є законодавче стимулювання раціонального використання і охорони земель. Практика формування та виконання державних програм також є недосконалою, оскільки більшість із них не мають достатнього фінансування. Розроблена Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року має за мету підвищення конкурентоспроможності сільгоспвиробництва та забезпечення продовольчої незалежності країни. У зазначеному документі, серед низки інших пріоритетних напрямів досягнення стратегічних цілей, виокремлена раціоналізація використання природних ресурсів у аграрній сфері, встановлена першочерговість в отриманні коштів бюджетної підтримки через систему агроекологічних вимог, що сприятиме забезпеченню сталого землекористування. Затверджена Кабінетом Міністрів України Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року має на меті визначення основних напрямів державної політики у сфері водного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізацію водоспоживання, запобігання та ліквідацію наслідків шкідливої дії вод. Проте ефективність стимулюючих і регулюючих функцій державного управління в меліоративній галузі наразі не дала належних результатів. Отже, на державному рівні слід приділити більшу увагу розвитку водогосподарсько-меліоративного комплексу, правовому регулюванню використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, а також визначенню джерел фінансування зазначених заходів, що і визначає суспільну, державну й наукову актуальність дисертаційного дослідження.

Багатогранність предмету наукового пошуку обумовила залучення до сфери дослідження широкого спектру наукових знань. Науково-теоретичною основою для проведення дослідження слугували праці українських вчених-юристів у галузі земельного, аграрного та екологічного права, а саме: Л. О. Бондаря, О.М. Браніцького, Н.С. Гавриш, В.М. Єрмоленка, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, О.М. Ковтун, В.В. Костицького, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, А. В. Луняченка, Н. Р. Малишевої, А.М. Мірошниченка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, В.О. Ситніка, А.М. Статівки, Н.І. Титової, В.Ю. Уркевича, А.Д. Федун, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.З. Янчука та ін. Безпосередньо вивченню особливостей сучасного стану правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні в ринкових умовах та обґрунтуванню шляхів вирішення проблем у зазначеній сфері присвячені праці таких відомих науковців, як П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний, Н.М. Новіцька, М.А. Дейнега, С.Д. Йосіфіді та ін. Значний внесок у дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель внесли такі вчені, як К.В. Губер, О.М. Костяков, Б.С. Маслов, І.В. Мінаєв, С.М. Польчина.

Відтак ґрунтовне вивчення правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні є актуальним і своєчасним.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана відповідно до планової теми науково-дослідної роботи відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Правове регулювання відносин щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Україні в умовах реалізації державної політики децентралізації управління» (номер державної реєстрації 0117U002702).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою дослідження* є вдосконалення сучасної моделі правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні задля забезпечення її комплексності та відповідності економічним умовам на базі досягнень науки земельного, екологічного, водного і аграрного права.

Для досягнення мети були сформульовані такі *завдання:*

* розкрити стан дослідження проблем правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель;
* сформулювати зміст поняття зрошуваних та осушуваних земель, їх особливостей як об’єкта правових відносин;
* розглянути історію розвитку правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні;
* встановити особливості законодавчого досвіду правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в зарубіжних країнах;
* розглянути правове регулювання управлінських відносин у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель;
* встановити особливості правового забезпечення використання та охорони зрошуваних земель;
* структурувати джерела правового забезпечення використання та охорони осушуваних земель;
* розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства у окресленій сфері, зокрема щодо юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель.

*Об’єктом дослідження* є правовідносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв’язку із використанням та охороною зрошуваних та осушуваних земель.

*Предметом дослідження* є правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні.

**Методи дослідження.** У роботі використані філософсько-світоглядний, загальнонауковий і спеціально-юридичний методологічний інструментарій, який ґрунтується на принципах комплексності, об’єктивності, цілісності та історизму наукового пізнання.

Діалектичний метод дав можливість досліджувати тенденції розвитку правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні (підрозділ 2.2–2.3). Історичний метод дозволив прослідкувати ретроспективу правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони і використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні, а також спрогнозувати можливі шляхи його подальшого розвитку (підрозділ 1.3). Логіко-семантичний метод застосовувався для виявлення зв’язків та суперечностей у термінологічному апараті та дозволив сформулювати поняття «зрошування та осушування земель», «правове регулювання меліорації земель», «зрошувані землі», «правовий режим зрошуваних та осушуваних земель» та ін. (підрозділи 1.2; 2.3). За допомогою методів аналізу та синтезу було встановлено місце сукупності правових норм, що регулюють відносини у сфері меліорації земель, у системі права України (підрозділи 2.1–2.3). Порівняльно-правовий метод застосовувався для дослідження особливостей здійснення правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в зарубіжних країнах, співвідношення і взаємодії норм чинного земельного, екологічного, водного та аграрного законодавства у сфері забезпечення використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, аналізу різних наукових підходів до визначення та характеристики використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, дослідження законодавства деяких зарубіжних країн у сфері правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель (підрозділ 1.4). Метод абстрагування сприяв виокремленню кращих практик зарубіжних держав в якості пропозицій для вдосконалення законодавства України (підрозділ 1.4). Прогностичний метод використовувався для передбачення наслідків існування прогалин у законодавстві та розробки шляхів їх усунення (підрозділ 2.4).

Основу дослідження склали законодавство України, окремих зарубіжних країн, відповідні Директиви ЄС та міжнародні нормативно-правові акти з питань використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, статистичні дані.

*Емпіричну базу дослідження* склали матеріали справ у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель судів різних інстанцій, опубліковані на порталі «Єдиний державний реєстр судових рішень».

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні. Наукову новизну дисертації становлять такі основні положення:

*вперше:*

1. обґрунтовано, що зрошувані та осушувані землі є об’єктами не тільки правовідносин сільськогосподарського землекористування, а й об’єктами правовідносин щодо використання й інших категорій земель, оскільки зрошення та осушення різною мірою проводяться і на землях лісогосподарського призначення, водного фонду, населених пунктів та інших категорій земель на тимчасовій або постійній основі;
2. запропоновано під поняттям *«правове регулювання зрошування та осушування земель»* розглядати як здійснюване державою за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, які спрямовані на докорінне поліпшення заболочених, перезволожених, посушливих, еродованих, змитих та інших земель, що мають на меті поліпшення властивостей ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості, забезпечення їх стійкості до несприятливих природних умов і антропогенних факторів задля найефективнішого їх використання відповідно до потреб сільського господарства та для збереження та відтворення природних ресурсів;
3. встановлено, що комплекс заходів щодо зрошення та осушення земель включає здійснюване державою за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування земельних відносин, які спрямовані на поліпшення хімічних і фізичних властивостей ґрунтів, обводнення пасовищ, створення захисних лісових насаджень, проведення культуртехнічних робіт, поліпшення земель з несприятливим водним режимом та інженерно-геологічними умовами, проектування, будівництво (реконструкція) і експлуатація меліоративних систем, включаючи наукове, організаційне та виробничо-технічне забезпечення цих робіт, з метою їх упорядкування, здійснюване через визначення основних елементів цих відносин;
4. становлення меліоративного законодавства України запропоновано поділити на такі етапи: 1) період виникнення правового регулювання агромеліоративних відносин (XVI–XVIII ст.); 2) період формування меліоративного законодавства (ХІХ ст. – початок ХХ ст.); 3) розвиток меліоративного законодавства в Українській РСР (1922–1990 рр.); 4) період виникнення і формування меліоративного законодавства незалежної України (1991–2000 рр.); 5) період удосконалення сучасного меліоративного законодавства (2000 р. – по т.ч.);
5. встановлено, що системі норм, які регулюють відносини, що складаються при забезпеченні використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель, притаманні такі ознаки: 1) регулюють однорідні суспільні відносини, які складаються при забезпеченні використання й охорони зрошуваних та осушуваних земель; 2) ґрунтуються на загальних положеннях щодо використання та охорони всіх земель, але відображають особливості правового забезпечення використання та охорону зрошуваних земель;
6. запропоновано визначення терміну «зрошувані та осушувані землі», під яким пропонується розуміти земельні масиви або території, обладнані меліоративними системами та спорудами в цілях зволоження або осушення ґрунту з метою поліпшення живильного і теплового режиму рослин, мікроклімату ґрунту і приземного шару повітря. Пропонується закріпити це визначення у ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель». Метою введення в Закон такого терміна є розширення поняттєвого апарату, усунення двозначності в термінологічному розумінні;

*удосконалено*:

1. класифікацію злочинів у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель. За критерієм ступеня загальності об’єкта суспільно небезпечного винного діяння виділено загальні злочини (що посягають на суспільні відносини у сфері охорони і використання всіх земель, у тому числі і щодо зрошуваних та осушуваних земель), спеціальні злочини (спрямовані проти об’єктів рослинного світу, які одночасно спричинюють негативні наслідки й для земель, на яких ці об’єкти розміщені), додаткові злочини (що за певних умов можуть стосуватись зрошуваних та осушуваних земель (ст.ст. 236, 254 Кримінального кодексу України));
2. позицію, що особливості використання й охорони зрошуваних та осушуваних земель розкриваються за допомогою встановлення їх правового режиму, який у кожному конкретному випадку відповідно до категорії або окремого виду земель буде різним;
3. позицію, що юридичній відповідальності за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель притаманні загальні ознаки юридичної відповідальності як міжгалузевого інституту, специфічні ознаки юридичної відповідальності в еколого-правовій та земельно-правовій галузях. Запропоновано розглядати юридичну відповідальність за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель у позитивному та негативному аспектах;
4. теоретичні положення щодо традиційних (адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна) видів юридичної відповідальності за порушення правових норм, якими регулюється використання та охорона зрошуваних та осушуваних земель. Доведено необхідність внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів України, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель.

*отримали подальший розвиток:*

1. питання про доцільність створення в системі органів державної влади Державної служби з охорони ґрунтів. Державна служба з охорони ґрунтів повинна мати відповідну структуру, яка може включати: 1) на національному рівні – Державну службу охорони ґрунтів; 2) на обласному (регіональному) рівні – обласні (регіональні) центри Державної служби охорони ґрунтів; 3) на районному рівні – групи контролю та консультативно-дорадчого забезпечення раціонального використання та охорони земель;
2. пропозиція про створення на державному рівні асоціацій об’єднань водокористувачів, які є найбільш ефективними структурами в управлінні внутрішньогосподарськими меліоративними системами. Досвід зарубіжних країн свідчить, що без спеціальної законодавчої бази асоціації не будуть життєздатні в довгостроковому плані. У зв’язку з цим необхідно прийняти Закон України «Про об’єднання водокористувачів», метою якого має стати створення чіткої правової основи для функціонування АВК у всіх галузях економіки країни (не тільки в сільському господарстві) та запровадження державно-приватного партнерства у водогосподарську галузь
3. необхідність розробки Концепції реформування законодавства у сфері меліорації в Україні, основними положеннями якої має стати зміна існуючої системи управління водними ресурсами для досягнення її відповідності вимогам водної безпеки щодо забезпечення якості та доступності водних ресурсів і досягнення «доброго» екологічного стану вод відповідно до вимог ЄС; забезпечення координації дій відповідних центральних органів виконавчої влади та місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій у сфері меліорації; створення організаційних передумов для впровадження ринкових засад господарювання в сфері меліорації;
4. необхідність розробки та прийняття Закону України «Про зонування земель» та Закону України «Про районування земель» з метою забезпечення адресного вирішення завдань меліоративного землеробства;
5. висновок щодо недостатнього розвитку правового механізму державної підтримки проведення заходів з докорінного поліпшення земель, зокрема: критерії надання такої підтримки, оцінка ефективності, забезпечення рівності отримувачів надання відповідної допомоги, недопущення, зокрема, отримання такої допомоги обмеженим колом суб’єктів. Проблему правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель можна вирішити тільки комплексно, за сприяння держави, використовуючи при цьому правові інструменти не тільки аграрного законодавства, а й іншого, тісно пов’язаного з ним законодавства (земельного, екологічного, податкового, бюджетного та ін.), яке потребує удосконалення.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

* *наукових дослідженнях* щодо правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні;
* *правотворчій діяльності* – при розробці нових нормативно-правових актів і вдосконаленні відповідного чинного аграрного, земельного та екологічного законодавства України, що сприятиме ефективнішому регулюванню відносин у сфері меліорації земель;
* *навчальному процесі* при підготовці навчально-методичних матеріалів та викладанні курсів «Аграрне право», «Земельне право», «Екологічне право», а також спецкурсів відповідних спрямувань.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження оприлюднено на таких науково-практичних заходах: міжнародна науково-практична конференція «Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин» (м. Харків, 5-6 жовтня 2018 р.), міжнародна науково-практична конференція «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м.Дніпро, 5-6 жовтня 2018 р.), міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 12-13 жовтня 2018 р.), міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2018 р.), Всеукраїнський круглий стіл «Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природо ресурсних галузей права» (м. Київ, 22 вересня 2017 р.).

**Публікації**. Основні результати дисертації висвітлено в десяти наукових працях. Це, зокрема, чотири статті у наукових фахових виданнях України, одна стаття в іноземному науковому фаховому виданні, п’ять тез виступів на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена метою, завданнями дослідження, його об’єктом і предметом, складається зі вступу, двох розділів, що поділяються на вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 243 сторінки. Обсяг основного тексту дисертації – 207 сторінок, список використаних джерел (330 позицій) займає 34 сторінки, два додатки на 2 сторінках.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** розкрито сутність та обґрунтовано актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, висвітлено зв’язок теми дисертації із сучасними дослідженнями у відповідній галузі знань; визначені мета і завдання дослідження відповідно до предмета та об’єкта дослідження, а також його методологічної основи; сформульовано основні наукові положення, які відображають наукову новизну отриманих результатів і виносяться на захист; аргументовано теоретичне та практичне значення отриманих результатів; надані відомості про їх апробацію та публікації автором концептуальних положень дисертаційного дослідження.

**Розділ 1 «Загальна характеристика правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні»** складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Огляд літератури за темою дослідження»* акцентується увага на стані наукової розробки й доктринальних наукових працях з проблематики правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель. Значну увагу приділено сучасному стану розробки питань правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні, адже за часів незалежності України законодавство у сфері меліорації та державна політика у досліджуваній сфері, а також система органів, покликаних їх реалізовувати, зазнали чимало кардинальних змін.

У *підрозділі 1.2 «Поняття та особливості зрошуваних та осушуваних земель як об’єкта правових відносин»* зазначається, що при характеристиці юридичної категорії «земельна ділянка» як об’єкта правової охорони від шкідливих впливів до змісту повинні включатися інші елементи, що стосуються, насамперед, якісного стану землі (зрошення та осушення). Пропонується закріпити на законодавчому рівні обов’язок відображати дані про зміну стану земель внаслідок меліорації в Державному земельному кадастрі України. Також пропонується під меліорованими землями розуміти землі, на яких проводяться заходи по їх докорінному поліпшенню, тобто такі що мають тривалий ефект, на підставі затвердженого в установленому порядку проекту меліорації земель, що враховує будівельні, екологічні, санітарні й інші стандарти, норми і правила. Запропоновано під правовим режимом зрошуваних та осушуваних земель слід розуміти встановлений нормами земельного, екологічного, містобудівного та іншого законодавства порядок використання і охорони земель, в межах яких проводяться або проведено на підставі затверджених проектів меліоративні заходи, за допомогою закріплення стимулів і обмежень, дозволів і заборон, спрямованих на забезпечення сприятливого навколишнього середовища та сталого розвитку територій.

У *підрозділі 1.3 «Становлення правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні»* обґрунтовано значення історико-правового аналізу правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні, що полягає у забезпеченні їх подальшого розвитку та вдосконаленні на підставі врахування позитивних і негативних моментів в історичному досвіді використання можливостей меліоративного законодавства в безпосередній діяльності держави в сфері використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель.Запропоновано розробку Правил технічної експлуатації меліоративних систем та проведення меліоративних заходів, які би враховували специфіку та особливості застосовуваних меліоративних технологій. Доведено, що правове регулювання природокористування в Україні має комплексний характер, що зумовлено взаємозв’язком і взаємозалежністю природних об’єктів і природних ресурсів, що знаходяться в єдиній екологічній системі. Однак кожен природний ресурс має свої особливості використання, тому їх режим визначається в спеціальних нормативних правових актах. З метою забезпечення комплексного регулювання відносин у сфері природокористування нормативні правові акти, що встановлюють режим використання окремого природного об’єкта, містять правові норми, що стосуються режиму використання іншого природного об’єкта. Прикладом подібного правового регулювання можуть служити нормативні правові акти, що регулюють водні, земельні відносини та екологічні відносини у сфері меліорації земель.

У *підрозділі 1.4 «Законодавчий досвід правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в зарубіжних країнах»* обґрунтовано, що в сучасній юридичній науці спроби дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель були фрагментарними чи обмежувалися вивченням лише деяких категорій земель за відсутності комплексного бачення проблеми. Встановлено, що домінуюче місце серед існуючих у зарубіжних країнах об’єднань у сфері докорінного поліпшення земель займають об’єднання-суб’єкти публічного права, які функціонують при державній підтримці, що полягає у виділенні фінансових ресурсів на їх створення, первісне облаштування та проведення меліоративних заходів, а також при суворому контролі за діяльністю з боку державних органів.

**Розділ 2 «****Основні напрями правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель»** складається з чотирьох підрозділів:

У *підрозділі 2.1 «Правове регулювання управлінських відносин у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель»* визначено, що управління у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель – це заснована на законодавстві про меліорацію земель виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених суб’єктів, спрямована на забезпечення раціонального використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, інших пов’язаних з ними природних ресурсів (вод, надр, захисних лісових насаджень та ін.), захисту і збереження меліоративних систем, окремо розташованих гідротехнічних споруд. За відсутності єдиного державного органу, який відповідає за стан водних ресурсів у басейні, право такого управління передано кільком державним структурам, для яких це завдання не є основним. Внаслідок цього спостерігаються паралелізм і дублювання функцій управління. Визначено шляхи вирішення цієї проблеми.

У *підрозділі 2.2 «Особливості правового забезпечення використання та охорони зрошуваних земель»* зазначено, що основною метою меліорації земель є забезпечення високої і стійкої продуктивності земель, нормативної окупності капітальних вкладень, формування експортно-орієнтованого виробництва та регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь. Зважаючи на стан сучасного законодавства, пропонується розробка «Концепції реформування законодавства у сфері меліорації в Україні», яка, серед іншого, має передбачати системний взаємозв’язок між реформуванням законодавства в інших галузях, таких як земельне та екологічне.

У *підрозділі 2.3 «Особливості правового забезпечення використання та охорони осушуваних земель»* встановлено, що сучасний етап законодавчого закріплення використання та охорони осушуваних земель характеризується динамічністю, суперечливістю та внутрішньою неузгодженістю нормативно-правових актів між собою. Зважаючи на законодавчу базу в галузі екологічного, земельного, аграрного та господарського права, існує необхідність специфічного комплексного нормативного закріплення правового регулювання порядку використання та охорони осушуваних земель. На даний момент рівень як державних, так і приватних інвестицій є недостатнім. Стимулювати залучення інвестицій у розвиток міжгосподарських систем можна, тільки забезпечивши адекватну тарифну політику.

У *підрозділі 2.4 «Юридична відповідальність за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель»* визначено характерні ознаки та специфіку юридичної відповідальностіза порушеннязаконодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель. Систематизовано склади адміністративних правопорушень, пов’язані із використанням та охороною зрошуваних та осушуваних земель, які систематизовано за об’єктом: 1) як до природних ресурсів; 2) при здійсненні будівництва меліоративних споруд та систем. Проведено класифікацію злочинів щодо зрошуваних та осушуваних земель. Майнова відповідальність за порушення вимог щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель та може бути як договірною, так і не договірною (деліктною).

**ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової задачі, що виявилося у комплексному дослідженні правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні. Автором узагальнено основні висновки здійсненого дослідження.

1. Встановлено, що питанню правового регулювання та використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні приділено недостатньо уваги як на законодавчому, так і на доктринальному рівні. Це обумовлює необхідність єдності визначення та розробки основних понять у сфері меліорації земель, що відповідали б вимогам часу і новим суспільним відносинам, що склалися в сфері меліорації, визначення основних шляхів вдосконалення правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні.
2. У роботі обґрунтовано позицію про те, що ознаки зрошуваних та осушуваних земель не мають обов’язкової приналежності до певної категорії земель сільськогосподарського призначення і мають «наскрізний» характер, тобто можуть бути притаманні землям різних категорій.
3. Під поняттям зрошування та осушування земель (меліорація) запропоновано розглядати суспільні відносини пов’язані комплексом заходів, що забезпечують поліпшення заболочених, перезволожених, посушливих, еродованих, змитих й інших земель, ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості, забезпечення їх стійкості до несприятливих природних умов і антропогенних факторів, задля найефективнішого їх використання відповідно до потреб сільського господарства, з обов’язковим дотриманням екологічних вимог, встановлених законодавством.
4. Розвиток агромеліоративного законодавства України запропоновано поділити на такі історичні етапи: 1) період виникнення законодавчого врегулювання агромеліоративних відносин (XVI–XVIII ст.); 2) період формування агромеліоративного законодавства (ХІХ ст. – початок ХХ ст.); 3) період українського радянського агромеліоративного законодавства (1922–1990 рр.); 4) період виникнення і формування агромеліоративного законодавства незалежної України (1990–2000 рр.); 5) період удосконалення сучасного агромеліоративного законодавства (2000 р. – по т.ч.). Перший період характеризується виникненням законодавчого врегулювання агромеліоративних відносин (XVI–XVIII ст.), в рамках якого з’являються перші законодавчі згадки земельних відносин у трьох основних редакціях Литовських Статутів (1529, 1566, 1588 pp.). Другий період відрізняється (ХІХ ст. – початок ХХ ст.) поступовою диференціацією в нормативно-правовому регулюванні проведенні зрошуваних та осушуваних заходів. Третій період характерний поступовою систематизацією та конкретизацією правових норм, які стосувалися меліорації. Період українського радянського агромеліоративного законодавства (1922–1990 рр.) має ознаку поєднання з водним законодавством, до того ж переважно за допомогою багатьох підзаконних актів.
5. З огляду на те, що в Україні не на достатньому рівні функціонує правовий механізм державної підтримки проведення заходів з докорінного поліпшення земель, зокрема, правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель, а також задля підвищення гарантій захисту права власності сільськогосподарських товаровиробників, запропоновано унормувати відповідні законодавчі положення шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Пропонуємо в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначити, що меліоративні системи необхідно прирівняти до споруд і відповідним чином реєструвати їх у Державному реєстрі прав, на відміну від інших магістральних і промислових трубопроводів, які під реєстрацію не підпадають, про що робиться пряме уточнення (проект закону додається).
6. Обґрунтована необхідність стимулювання на державному рівні створення асоціацій водокористувачів, які є найбільш ефективними структурами в управлінні внутрішньогосподарськими іригаційними і меліоративними системами. Для стимулювання необхідно прийняти Закон України «Про асоціації водокористувачів». Метою цього Закону має стати створення чіткої правової основи для установи і функціонування таких асоціацій, передачі прав на користування та утримання в технічно справному стані внутрішньогосподарської зрошувальної інфраструктури, формування Асоціацій як ефективного механізму управління водними ресурсами для досягнення оптимальних показників по доставці і розподілу зрошувальної води, поліпшення технічного рівня внутрішньогосподарської зрошувальної і колекторно-дренажної мережі.
7. Запропоновано визначення терміна «меліоровані землі» – земельні масиви, обладнані меліоративними системами та спорудами в цілях зволоження або осушення ґрунту з метою поліпшення живильного і теплового режиму рослин, мікроклімату ґрунту і приземного шару повітря, і закріпити його в ст. 1 Закону України «Про меліорацію земель» та п. 1.2 Інструкції з організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель. Метою введення в Закон такого терміна є розширення поняттєвого апарату, усунення двозначності в розумінні таких термінів, як «зрошувані землі» та «осушувані землі».
8. Встановлено, що управління у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель – це заснована на законодавстві про меліорацію земель виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених суб’єктів, спрямована на забезпечення раціонального використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель, інших пов’язаних з ними природних ресурсів (вод, надр, захисних лісових насаджень та ін.), захисту і збереження меліоративних систем, окремо розташованих гідротехнічних споруд.
9. Підтримано пропозицію про створення Державної служби з охорони ґрунтів з підпорядкуванням Кабінету Міністрів України, яка повинна мати структуру, яка може включати: а) на національному рівні – Державну службу охорони ґрунтів; б) на обласному (регіональному) рівні – обласні (регіональні) центри Державної служби охорони ґрунтів; в) на районному рівні – групи контролю та консультативно-дорадчого забезпечення раціонального використання та охорони земель. До повноважень такої служби має бути віднесено контроль за використанням та охороною земель. Зокрема, встановлення факту незаконного використання земельних ділянок у тому числі державної та комунальної власності.
10. Запропоновано розглядати юридичну відповідальність за порушення законодавства щодо використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель у позитивному та негативному аспектах. Позитивний аспект – обов’язок суб’єкта, який володіє, користується та/або розпоряджається зрошуваними та осушуваними землями, виконувати, дотримуватися та застосовувати норми поресурсового, природоохоронного, антропоохоронного законодавства та інших галузей законодавства у наслідок чого до суб’єкта можуть застосовуватись заходи схвалення та заохочення. Негативний аспект – це покладений у встановлених законом формах обов’язок суб’єкта, який володіє, користується та/або розпоряджається зрошуваними та осушуваними землями, зазнавати певних втрат особистого, майнового та організаційного характеру за порушення норм поресурсового, природоохоронного, антропоохоронного законодавства та інших галузей законодавства. Доведено необхідність внесення змін і доповнень до положень чинних нормативно-правових актів України, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення норм законодавства у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель.
11. Запропоновано встановити законодавчу вимогу про те, Державний земельний кадастр має містити інформацію про таку ознаку земельної ділянки, як меліорованість. Такий припис має тягнути такі наслідки: це породжує у власника обов’язок збереження та утримання меліоративних споруд та проведення меліоративних заходів, у тому числі – брати в цьому участь.
12. Запропоновано напрями удосконалення правового регулювання використання і охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні шляхом прийняття:

* Порядку розробки, погодження та затвердження проектів меліорації земель на загальнодержавному рівні;
* Порядку прийняття в експлуатацію меліоративних систем, окремо розташованих гідротехнічних споруд і захисних лісових насаджень;
* Вимог, що пред’являються до здійснення діяльності на меліорованих (меліорованих) землях.

1. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про охорону земель», доповнивши його статтею 37-1: «Стаття 37-1. Картування ґрунтів. Картування ґрунтів є складовою частиною картографічної основи Державного земельного кадастру та джерелом інформації для ведення Державного моніторингу навколишнього природного середовища, агрохімічної паспортизації, робіт з оцінки земель, землеустрою та раціонального використання ґрунтів у процесі господарської діяльності. Карти ґрунтів відображають просторову структуру ґрунтового покриву, а також за необхідності можуть відображати наявність особливо цінних ґрунтів; ґрунтів, що зазнали деградації та забруднення; меліорованих, порушених та рекультивованих ґрунтів».
2. Запропоновано доповнити статтю 19 Закону України «Про охорону земель» такими положеннями: «Державний контроль у сфері збереження ґрунтів та відтворення їх родючості здійснюється шляхом: проведення перевірок та обстежень земельних ділянок; розгляду звернень фізичних осіб, фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб; участі у роботі комісій під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об’єктів, які споруджуються з метою відтворення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель».
3. Подальше дослідження правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні доцільно присвятити питанням перспектив зрошення і осушення та ролі гідромеліорації та природних екосистем у забезпеченні водної та продовольчої безпеки України в умовах зміни клімату. Потребують подальшого теоретичного опрацювання також питання щодо виконання Україною завдань із гармонізації національного законодавства в рамках імплементації Угоди про асоціацію з ЄС в сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об’єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Злий Я.В. Сучасний стан правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2017/2. С. 204–209.

2. Злий Я.В. Зарубіжний досвід правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель. *Часопис «Університетські наукові записи» Хмельницького університету управління та права.* 3/2017. С. 225–231.

3. Злий Я.В. Аналіз досліджень правових проблем використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2017. Вип. 45, Т. 1. С. 140–142.

4. Злий Я.В. Історичний аспект становлення правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2017. Вип. 2, Т. 1. С. 156–159.

5. Злой Я.В. Ответственность за нарушение законодательства по охране и использованию орошаемых и осушаемых земель. *Международный научно-практический журнал «Legea si Viata».* 9/2018. С. 63–67.

6. Злий Я.В. Аналіз досліджень правових проблем використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Людина і закон: публічно-правовий вимір*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 5–6 жовтня 2018 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2018. С. 39–41.

7. Злий Я.В. Земельна реформа як невід’ємна частина децентралізації влади. *Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права*: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 22 вересня 2017р.). Київ: «Прінт Сервіс» 2017. С. 147–149.

8. Злий Я.В. Сучасний стан правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.).Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 63–66.

9. Злий Я.В. Зарубіжний досвід правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель*. Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 жовтня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 20–24.

10. Злий Я.В. Цінність права як найефективнішого регулятора суспільних відносин. *Історичний аспект становлення правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель в Україні:* матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 5–16 жовтня 2018 р.). Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 53–56.

**АНОТАЦІЯ**

**Злий Я.В. Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні.** *– На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено дослідженню проблем правового регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні. Надана загальна характеристика правового регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель в Україні. Визначено основні напрями правого рулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель Обґрунтовано, що особливості використання й охорони зрошуваних та осушуваних земель відображаються за допомогою встановлення їх правового режиму, який у кожному конкретному випадку, відповідно до категорії або окремого виду земель, буде різним. Виокремлено та проаналізовано традиційні (адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна) види юридичної відповідальності за порушення норм законодавства, якими регулюється використання й охорона зрошуваних та осушуваних земель. Доведено необхідність внесення змін і доповнень до положень чинних нормативно-правових актів України, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення норм законодавства у сфері використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель.

***Ключові слова:*** меліорація, меліоративні заходи, зрошувані та осушувані землі, правове регулювання, законодавство, юридична відповідальність.

**АННОТАЦИЯ**

**Злой Я.В. Правовое регулирование использования и охраны орошаемых и осушаемых земель в Украине.** –*На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право, аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Институт государства и права им. В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины, Киев, 2020.

Диссертация посвящена исследованию проблем правового регулирования использования и охраны орошаемых и осушаемых земель в Украине. Предоставлена общая характеристика правового регулирования использования орошаемых и осушаемых земель в Украине. Определены основные направления правого руления использования и охраны орошаемых и осушаемых земель. Обосновано, что особенности использования и охраны орошаемых и осушаемых земель отражаются посредством установления их правового режима, который в каждом конкретном случае, в соответствии с категорией или отдельного вида земель, будет разным. Выделены и проанализированы традиционные (административная, уголовная, гражданская, дисциплинарная) виды юридической ответственности за нарушение норм законодательства, регулирующих использование и охрана орошаемых и осушаемых земель. Доказана необходимость внесения изменений и дополнений в положения действующих нормативно-правовых актов Украины, которыми установлена юридическая ответственность за нарушение норм законодательства в сфере использования и охраны орошаемых и осушаемых земель.

***Ключевые слова:*** мелиорация, мелиоративные мероприятия, орошаемые и осушаемые земли, правовое регулирование, законодательство, юридическая ответственность.

**SUMMARY**

**Zlyj Ya.V. Legal regulation of the use and protection of irrigated and drained lands in Ukraine**. *– On the manuscript rights.*

Thesis for the Candidate Degree in Law in specialty 12.00.06 – land Law; agrarian law; environmental law; natural resource law. – V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2020.

There is a complicated process of transition of socio-political and economic relations to a democratic-market model of their organization in modern Ukraine. This process of comprehensive transformations of the Ukrainian system of social relations directly requires fundamental changes in the system of land relations, which in turn leads to large-scale transformation of legislation, including land one.

The growth of land degradation, desertification, violation as a result of the influence of natural phenomena, the implementation of economic and other activities is typical for Ukraine. Land improvement is one of the effective measures for improving the land conditions, in many cases it is the only one. A special role is of land improvement has in agriculture, allowing to increase productivity of agricultural land, solving the problem of food security. At the same time the Law of Ukraine “On Land Improvement” of 14.01.2000 № 1389-XIV was adopted long ago, in essence, in other political and economic conditions, and today is not ensured the effective use of irrigated and drained lands and the functioning of the land improvement’s complex. In the legal literature, little attention is paid to the problems of legal regulation matter in relation to land improvement.

It is substantiated that the use of irrigated and drained lands, being closely linked to the rational use of other natural resources, should be approached in the land improvement legislation from the point of an integrated approach, which shows itself in two aspects, each of which can not exist separately from another: 1) useful properties of several natural resources are often put in action (economic aspect), when carrying out land improvement measures; 2) irrigated and drained lands affect the adjoining natural resources and objects.

The interindustry nature of the legal regulation of irrigation and drainage lands in Ukraine is substantiated. Thus, in the pre-revolutionary period (from the 1860s to 1917), the legal relationship in the field of land improvement was regulated by the legal norms of the agrarian law, in the Soviet period - by the legal norms of the land law, in the period of independence of the Ukraine – by the norms of various branches of legislation: land, agrarian, water and ecological. This is primarily because the land reclamation was focused on the requirements of agriculture at first, but over time, the scope of its application has expanded.

After analyzing the legislative experience of legal regulation of irrigated and drained lands in foreign countries, it has been established that irrigated and drainage lands in Ukraine, as well as in other countries, are of special value. The features of the state policy in the field of land improvement in foreign countries are determined. In particular, it is characterized by the use of the following leverages: the establishment of a ban on the division of reclamation systems between different rights holders, in order to ensure their integrity; the establishment of a special form of ownership of land plots - hydromeliorative condominiums, in which the property right or other property right to land is combined, that is, individual property (other right), and the right of joint partial ownership of land improvement systems or their elements, or state ownership in aggregate lands of the water fund, water objects, water facilities and objects located within irrigated lands considered as the only water management system; creation of special funds, whose funds are used to provide state support to individuals in land improvement, environmental funds; fixing restrictions and prohibitions on the use of irrigated and drained lands.

The legal status of irrigated and drained land should be understood as the procedure for the ownership, use, disposal, protection and management of public and private land by land plots during the process of irrigation and drainage of land within the limits of the environmental, land, civil, commercial and other branches of legislation, the requirements established for the categories of land to which the said plots belong.

It was established that during the process of the land reformation there was no ecologization of land use. In large areas, land improvement systems have ceased their operations, but these lands are still considered irrigated or drained. Among the most important unsettled disputes in land relations remains the capitalization of land as a basic asset. It is necessary to foresee special requirements for the turnover of reclaimed land: it should be established that the division of land with the land improvement systems located on them is allowed, provided this does not adversely affect the efficiency of the utilization of the improved land. Stimulation of land users for rational use and protection of land by granting tax and credit privileges to persons who carry out measures for the protection of land and increase of soil fertility at their own expense.

Management in the field of use and protection of irrigated and drained lands is the executive-regulatory activity of authorized entities aimed at ensuring rational use and protection of irrigated and drained lands and other natural resources associated with them (water, minerals, protective forest plantations, etc.), protection and conservation of land improvement systems, separate hydrotechnical structures. The management of the use and protection of irrigated and drained lands has an inter-departmental character, affecting the authority of a large number of public authorities with different natural resources, as well as environmental protection as a whole. Often, the consequence of this is the lack of some of the bodies of clear separation of powers, their duplication.

Legal liability for violating the legislation on the use and protection of irrigated and drained lands, inherent in the general features of legal liability as an interindustry institute, specific features of legal liability in the ecological, legal and land sectors. It is proposed to consider legal liability for violation of the legislation on the use and protection of irrigated and drained lands as a duty of an entity that owns, uses and / or disposes of irrigated and drained lands to comply with, observe and apply the rules of resource, environmental protection, protection of antitrust law and other sectors of legislation (positive aspect of legal liability), and in case of violation of these norms - to compensate harm caused by environment, material and non-material objects, take measures to prevent and / or eliminate the damage caused to the environment and also experience other adverse effects of prescribed standards of environmental, civil, administrative, criminal and other areas of law (negative aspect of legal liability).

The author distinguishes and analyzes traditional (administrative, criminal, civil, disciplinary) types of legal liability for violations of the legislation regulating the use and protection of irrigated and drained lands. The necessity of making amendments and additions to the provisions of the current normative legal acts of Ukraine, which established legal responsibility for violating the norms of legislation in the field of use and protection of irrigated and drained lands has been proved.

***Key words:*** land improvement, land improvement measures, irrigated and drained lands, legal regulation, legislation, legal liability.