



**Ярослав Васильович ЗЛИЙ,**

аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
Національної академії наук України (м. Київ),  
ZloyYarik@bigmir.net

УДК 349.4 (477)

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗРОШУВАНИХ ТА ОСУШУВАНИХ ЗЕМЕЛЬ**

*Питання правового регулювання земельних відносин постають перед будь-яким суспільством на вищому щаблі його розвитку. Правове регулювання охорони земель особливо актуалізовано сьогодні, коли активно обговорюється питання системності обліку земель різних категорій, у тому числі зрошуваних і осушуваних земель. Акцент, поставлений на захист екосистем у праві, є, безумовно, своєчасним. Це обумовлюється тим, що поновлюваність ресурсів, облік, охорона та відновлення яких наразі здійснюється часто не ефективно, має невисокі темпи, а в окремих випадках — відсутня. Розглянуто досвід правового регулювання використання зрошуваних і осушуваних земель в окремих зарубіжних державах, а також визначені шляхи вирішення проблем використання зрошуваних і осушуваних земель в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду. Доведено, що перед Україною стоїть завдання формування існуючого механізму, що дозволяє зберегти належне використання зрошуваних та осушуваних земель. При розробці відповідної земельної політики законодавцям доцільно враховувати наявний зарубіжний досвід з регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель. Встановлено, що держава в економічно розвинених країнах активно бере на себе витра-*



*ти на меліоративні роботи, що виходять за межі фінансових можливостей окремих фермерів. Площа зрошуваних земель в зарубіжних країнах з кожним роком зростає, оскільки є надійним способом боротьби з посухою. Виявлено причини наявності проблем використання зрошуваних і осушуваних земель в Україні: недостатність, фрагментарність, неконкретність і безсистемність як правових норм, так і технічних вимог з охорони земель у процесі господарської діяльності. Обґрунтовується висновок про те, що використання позитивного досвіду правового регулювання використання зрошуваних і осушуваних земель низки розвинених держав є доцільним і сприятиме швидшому відновленню якості земель в Україні. Комплексну ж проблему правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель можна вирішити тільки при наданні з боку держави активної допомоги, використовуючи при цьому правові інструменти не тільки аграрного законодавства, але й іншого тісно пов'язаного з ним законодавства, яке нині потребує удосконалення.*

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, правове регулювання, зрошувані та осушувані землі, законодавство, меліорація.

Меліоративні заходи — один з основних факторів інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, оскільки їх планомірне здійснення дозволяє значно підвищити родючість і ефективність використання угідь, забезпечити населення якісними продуктами харчування, домогтися продовольчої незалежності України. Існуючий фонд зрошуваних та осушуваних земель в Україні був сформований за радянських часів, проте в роки ринкових реформ істотно скоротилася як загальна площа даних земель, так і кількість реалізованих меліоративних заходів.

Низька продуктивність зрошуваних та осушуваних земель пов'язана з порушеннями агротехніки вирощування сільгоспкультур, недотриманням водного і харчового режиму ґрунтів, низькою культурою землеробства і слабкими сільськогосподарськими знаннями товаровиробників. Відносини, що виникають у зв'язку з експлуатацією меліоративних систем та використанням зрошуваних та осушуваних земель, потребують особливого правового регулювання. Звернення до зарубіжного досвіду правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель має істотне значення для вирішення цієї проблеми в Україні [1].

Треба додати у цю частину те, що Україна взяла на себе обов'язок гармонізації законодавства до вимог ЄС та СОТ, які у тому числі включають питання аграрної сфери, екології, використання природних ресурсів та захисту права власності.

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. Польшина. Водночас вітчизняні вчені недостатньо уваги надають використанню зарубіжного досвіду вирішення проблем правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель.

*Мета статті* — системний розгляд підходів правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель у різних країнах світу з метою його використання для вдосконалення правового регулювання таких правовідносин в Україні.

У рішеннях Всесвітньої конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992) і Всесвітньої зустрічі з цього питання в Йоганнесбурзі (2002 р.) зазначено, що охорона та раціональне використання ґрунтів повинно стати центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає умови життєдіяльності людства, здійснює вирішальний вплив на довкілля [2, с. 23].

Перед Україною стоїть завдання формування діючого механізму, що дозволяє зберегти належне використання зрошуваних та осушуваних земель. При розробці відповідної земельної політики законодавцям доцільно враховувати наявний зарубіжний досвід з регулювання використання зрошуваних та осушуваних земель.

Як відзначає Г. А. Горбунов, «для забезпечення раціонального використання та охорони земель в більшості економічно розвинених країн держава, як суверенна, проводить земельну політику, засновану на подібних принципах. Серед загальних правових інструментів, що регулюють вільний ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення, обмежений необхідними заходами державного регулювання» [3, с. 101]. Г. А. Горбунов виділяє «принцип плановості землекористування, який включає в себе вивчення попиту на землю, забезпечення комплексного використання корисних властивостей землі, недопущення негативних антропогенних впливів на родючі ґрунти, резервування сільськогосподарських земель в інтересах наступних поколінь» [3, с. 101]. Звісно ж, що планування використання зрошуваних та осушуваних земель на довгострокову перспективу є найважливішим і дієвим способом забезпечення належного використання земель цього виду. Земельна політика зарубіжних країн, спрямована на регулювання належного використання й обігу земель, забезпечується шляхом законодавчого закріплення низки адміністративних і економічних заходів, які загальновідомі для зарубіжного досвіду і застосовуються у специфічній для кожної країни комбінації [4, с. 33].

Так, наприклад, Швеція фінансує програми через Міністерство сільського господарства, Міністерство внутрішніх справ, Агентство з захисту навколишнього середовища. Також у цій системі діє спеціальна Служба охорони ґрунтів.

Програми проводяться в таких напрямках:

- пряме фінансування проектів землеустрою (меліорації, водопостачання, освоєння, консервації земель);
- надання субсидій на впровадження фермерами природоохоронних технологій, компенсація збитків хліборобам за виведення зе-



мель з господарського використання, залучення селян до дотримання певних правил використання земельних і водних ресурсів на «умовах згоди»;

— технічна, консультаційна і науково-інформаційна робота [5].

У Німеччині відповідно до Закону про меліоративні системи, осушувальні та зрошувальні системи, а також земельні ділянки під ними розглядаються як самостійні об'єкти (§ 10, 12 MeAnlG) [6]. Така позиція є характерною в цілому для німецького цивільного правопорядку, де не тільки меліоративні системи, а й «будівлі, споруди, багаторічні насадження не є ні нерухомими речами, ні рухомими», а також для правопорядку деяких інших зарубіжних країн (наприклад, Італії, Польщі, Греції, Словенії, Естонії).

В Англії послідовно реалізується процес інтенсифікації землеробства за допомогою меліорації: екстенсивні форми використання землі на фермах замінюються все інтенсивнішими. Природні пасовища з грубою рослинністю переводяться під інтенсивні пасовища, а ті, у свою чергу, — під рілля з коренеплодами та зерновими культурами.

Осушення, на широко поширену серед фермерів Англії думку, є однією з форм вигідного вкладення капіталу. Воно дозволяє переходити від однієї системи землеробства до іншої, більш вигідної [7].

З досвіду Великої Британії в осушувальній меліорації заслуговує на увагу їхній підхід до оцінки меліоративного фонду для проведення модернізації і реконструкції осушувальних систем залежно від часу їх будівництва і якості. При цьому до останньої, п'ятої, категорії відносять погано дреновані землі, осушення яких у сучасних умовах економічно недоцільно [7].

За даними Міністерства сільського господарства США (*United States Department of Agriculture*), територія країни ділиться на два види: сільську і міську. До сільської місцевості відноситься 2,2 млрд акрів (890,3 млн га), або 97 % всієї території країни, включаючи оброблювані землі — 178,8 млн га, природні і культурні пасовища і сіножаті — 237,6 млн га, лісові угіддя — 262,5 млн га, землі спеціального використання (парки, заповідники, дороги та ін.) — 120,2 млн га, змішані ландшафти (пустелі, болота, безплідні землі) — 91,2 млн га [8, с. 1]. Міські території налічують понад 60 млн акрів (24,3 млн га), або 3 % території країни. З 1945 року ця площа збільшилася на 45 млн акрів (18,2 млн га) за рахунок земель сільськогосподарського призначення.

З огляду на те, що у світі розвивається продовольча криза, зростає роль земель сільськогосподарського призначення у виробництві поновлюваних джерел енергії (біопалива, біогазу тощо), а також їх значення в економіці держави, уряд США активно використовує як правові, так і економічні важелі для регулювання сільськогосподарського землекористування. До них належать заходи щодо:

— захисту земель сільськогосподарського призначення від вилучення з несільськогосподарською метою, що проводяться на основі зонування не тільки міських, але і сільських територій;



— економічного та правового стимулювання організації раціонального використання, консервації, резервування та охорони земель сільськогосподарського призначення;

— підтримки розвитку сільськогосподарського виробництва на меліорованих землях і диверсифікації сільськогосподарського виробництва з урахуванням природних і економічних умов території.

Проблеми моніторингу земель в США покладено на Федеральне Агентство із захисту навколишнього середовища (*U.S. Environment Protection Agency — EPA*). Його штат — 18 тис. осіб по всій країні, включаючи головний офіс у Вашингтоні, 10 регіональних організацій і 12 лабораторій [9, с. 12].

Велике значення в країні приділяється землям з підвищеним режимом зволоженості. Відповідно до податкової реформи 1986 року були ліквідовані податкові пільги фермерам, які побічно сприяли освоєнню заболочених земель. Останні державні програми консервації (захисту) сильно зволених і заболочених земель (*Wetlands Reserve Program*) у 2006–2014 рр. сприяли відновленню не менш як 400 тис. га боліт, освоєних до 1985 року, і поліпшенню більше 200 тис. га боліт.

Наукові розробки проводить Сільськогосподарська дослідна служба міністерства, а Кооперативна служба досліджень, освіти та впровадження через систему грантів фінансує аналогічну діяльність в інших науково-дослідних установах. Служба економічних досліджень вивчає економічні аспекти природоохоронного землеустрою [10, с. 80].

Витрати держави на здійснення заходів у галузі раціонального використання і охорони землі та інших природних ресурсів у США за останні роки значно зросли. З 1985 по 2016 рр. відповідна частина бюджету Міністерства сільського господарства потроїлася в поточних цінах. Варто зазначити, що в США землевласники не мають права самовільно осушувати і забудовувати деякі прибережні ділянки, а також водні та болотяні площі. У цьому американська практика відрізняється від канадської. У Канаді передбачається винагорода власників озерно-болотяних угідь за стриманість від осушувальних робіт і випалювання рослинності [11, с. 47].

У східних штатах США застосовують так званий принцип берегового права, що полягає у винятковому праві на водокористування прибережних землевласників. У той же час забороняється проганяти воду, що скидається, на ділянку, що уклінюється, або відводити в зону стоку іншого водного об'єкта [12, с. 135].

Держава в економічно розвинених країнах активно бере на себе витрати на меліоративні роботи, що виходять за межі фінансових можливостей окремих фермерів. Площа зрошуваних земель у європейських країнах з кожним роком зростає, оскільки є надійним способом боротьби з посухою [12, с. 137].

У Китаї залежно від розміру об'єкта обсяги фінансування меліоративних проєктів розподіляються таким чином: 30 % коштів виділяє держава, 30–40 % — провінціями, 30 % — селянами-водокористувачами, об'єднаними сімейним підприємством.



Відповідно до Закону Канади «Про розвиток сільського господарства» (ARDA) Уряд Канади самостійно або у співпраці з владою провінцій здійснює фінансування робіт з меліорації сільськогосподарських угідь, раціонального використання водних ресурсів, розвитку сільських територій. При здійсненні цих проектів перевага віддається міністерствам і урядовим організаціям, а не приватним особам (фізичним і юридичним). Подібна система регулювання широко поширена і в країнах Європейського Союзу [13, с. 138].

У Республіці Білорусь та Республіці Таджикистан правове регулювання будується, з одного боку, на множинності форм власності на меліоративні системи (тобто поряд з публічними формами власності допускається приватна), а з іншого — на закріплення істотних обмежень для фізичних та юридичних осіб щодо придбання у власність і використання деяких меліоративних об'єктів (в основному міжгосподарського значення).

Вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин у сфері меліорації земель свідчить, що в більшості країн основні вимоги до регулювання суспільних відносин у сфері меліорації земель, а також органи та порядок регулювання цих відносин визначаються законодавством.

Разом з тим у національних системах регулювання відносин у сфері меліорації земель активно задіяні недержавні організації, як правило, асоціації та саморегулювальні організації фахівців (у Сполучених Штатах Америки, Канаді, країнах Європейського Союзу, в тому числі у Федеративній Республіці Німеччина). У Сполучених Штатах Америки діяльність таких організацій здійснюється в тісній співпраці з федеральним урядом і урядами штатів, і роль цих організацій полягає в узагальненні практики ведення меліоративної діяльності господарюючими суб'єктами, постановці перед уповноваженими державою органами питань, які потребують нормативного регулювання, розробці та широкому обговоренні проектів регулюючих актів.

В Україні слабо розвинений правовий механізм державної підтримки проведення заходів з докорінного поліпшення земель, зокрема правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель, а наявні можливості складових такого механізму правових заходів використовуються недостатньо, на відміну від зарубіжних країн. Комплексну ж проблему правового регулювання зрошуваних та осушуваних земель можна вирішити тільки при наданні з боку держави активної допомоги, використовуючи при цьому правові інструменти не тільки аграрного законодавства, але й іншого тісно пов'язаного з ним законодавства (земельного, екологічного, податкового, бюджетного та ін.), яке нині потребує удосконалення.



**Список використаних джерел**

1. Україна на 8 місці у рейтингу найрозвинутіших аграрних країн / Агрополіт — гаряча агрополітика. URL : <https://goo.gl/GnCgiq>.
2. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2011. 254 с.
3. Горбунов Г. А. Государственное регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. М., 2010. 146 л.
4. Ходаківська О. В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в країнах ЄС: можливості використання досвіду в Україні // Економіка АПК. 2012. № 5. С. 30–36.
5. The Swedish Water & Wastewater Association, SWWA. URL : <https://goo.gl/bpe3Go>.
6. Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse an Meliorationsanlagen (Meliorationsanlagengesetz) vom 21.09.1994. URL : <https://goo.gl/PXp7up>.
7. The Reclamation or Improvement of Land. <https://goo.gl/PAuq3n>.
8. Conservation Policy: Land Retirement Programs. ERS/USDA, 2012. 56 p.
9. Волков С. Н. Опыт землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения в США и Канаде. М. : ГУЗ, 2012. 123 с.
10. Проніна О. В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. С. 76–82.
11. Сай В. Зарубіжний досвід правового регулювання земельних і водних відносин // Геодезія, картографія і аерофотознімання. Вип. 68. Львів, 2007. С. 42–47.
12. Пышьева Е. С. Правовое регулирование мелиорации земель в Германии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 1. С. 134–140.
13. Семенова Т. В. Некоторые аспекты зарубежного опыта решения проблем загрязненных земель // Вестник Удмуртского университета. Серия Биология. Науки о земле. 2012. Вып. 2. С. 136–141.

Надійшла до редакції 10.06.2017



### **Злой Я. В. Зарубежный опыт правового регулирования оросительных и осушительных земель**

Вопросы правового регулирования земельных отношений встают перед любым обществом на высокой ступени его развития. Правовое регулирование охраны земель особенно актуализировано сегодня, когда активно обсуждается вопрос системности учета земель различных категорий, в том числе оросительных и осушительных земель. Акцент, поставленный на защиту экосистем в праве, является, безусловно, своевременным. Это продиктовано тем, что возобновляемость ресурсов, учет, охрана и восстановление которых в настоящее время осуществляется зачастую неэффективно, имеет невысокие темпы, а в отдельных случаях — отсутствует. Рассмотрен опыт правового регулирования оросительных и осушительных земель в отдельных зарубежных государствах, а также определены пути решения проблем использования оросительных и осушительных земель в Украине с учетом зарубежного опыта. Доказано, что перед Украиной стоит задача формирования действующего механизма, позволяющего сохранить надлежащее использование оросительных и осушительных земель. При разработке соответствующей земельной политики законодателям целесообразно учитывать имеющийся зарубежный опыт по регулированию использования оросительных и осушительных земель. Установлено, что государство в экономически развитых странах активно берет на себя расходы на мелиоративные работы, выходящие за рамки финансовых возможностей отдельных фермеров. Площадь орошаемых земель в зарубежных странах с каждым годом растет, поскольку является надежным способом борьбы с засухой. Выявлены причины наличия проблем использования оросительных и осушительных земель в Украине: недостаточность, фрагментарность, неконкретность и бессистемность как правовых норм, так и технических требований по охране земель в процессе хозяйственной деятельности. Обосновывается вывод о том, что использование положительного опыта правового регулирования использования оросительных и осушительных земель ряда развитых государств является целесообразным и будет способствовать более активному восстановлению земель в Украине. Комплексную же проблему правового регулирования оросительных и осушительных земель можно решить только при предоставлении со стороны государства активной помощи, используя при этом правовые инструменты не только аграрного законодательства, но и другого тесно связанного с ним законодательства, которое сейчас нуждается в усовершенствовании.

**Ключевые слова:** зарубежный опыт, правовое регулирование, оросительные и осушительные земли, законодательство, мелиорация.





### Zlyi, Ya. V. Foreign Experience in Legal Regulation of Irrigation and Drainage Lands

Any society at a high stage of its development faces with the issues of legal regulation of land relations. Legal regulation of land protection is especially actualized today, when the issue of systematic accounting for land of various categories, including irrigation and drainage lands, is actively discussed. The emphasis placed on protecting ecosystems in law is certainly timely. This is dictated by the fact that the renewability, accounting, protection and restoration of resources are currently often not effective, have low rates, and in some cases are not. The article deals with the experience of legal regulation of irrigation and drainage lands in some foreign states. The ways of solving the problems of using irrigation and drainage lands in Ukraine taking into account foreign experience are determined. It is proved that Ukraine faces the task of forming an active mechanism, which allows maintaining the proper use of irrigating and drainage lands. When drafting an appropriate land policy, it is advisable for legislators to take into account the existing foreign experience in regulating the use of irrigation and drainage lands. It was established that the state in the economically developed countries actively assumes the costs of land reclamation work that goes beyond the financial capacity of individual farmers. The area of irrigated land in foreign countries is increasing year by year, as it is a reliable way to combat drought. The reasons for the existence of problems in the use of irrigation and drainage lands in Ukraine are identified: insufficiency, fragmentation, inconsistency and unsystematic nature of both legal norms and technical requirements for land protection in the course of economic activity. The author substantiates the conclusion that the use of positive experience in the legal regulation of the use of irrigation and drainage lands of several developed countries is appropriate and will promote more active land restoration in Ukraine. The complex problem of legal regulation of irrigation and drainage lands can only be solved by providing active assistance from the state, using legal instruments not only of agricultural legislation but also of other closely related legislation, which needs to be improved now.

**Keywords:** foreign experience, legal regulation, irrigation and drainage lands, legislation, land reclamation.

