
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЩОДО ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ

Т. М. КОНДРАТЮК, асистент кафедри аграрного,
земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: Lawyert@ukr.net

Анотація. У статті аналізується нормативно-правове забезпечення економічного стимулювання суб'єктів землеволодіння і землекористування до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екологічної мережі.

За результатами дослідження запропоновано під економічним стимулюванням землевласників і землекористувачів до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екологічної мережі слід розуміти комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості суб'єктів землеволодіння і землекористування у збереженні екологічних цінностей природних і набутих якостей землі, здійсненні заходів із захисту земель та розміщених на них природних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності.

Встановлено, що на сьогодні відсутні заходи такого стимулювання. Інструментами економічного стимулювання можуть бути надання податкових і кредитних пільг; звільнення від плати за землю; компенсування затрат на підтримку і функціонування елементів екологічної мережі.

Ключові слова: економічне стимулювання, екологічна мережа, заходи стимулювання, компенсування, землевласники, землекористувачі

Актуальність.

Економічне стимулювання суб'єктів землеволодіння і землекористування до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі є важливим засобом у її формуванні. Загальнодержавною програмою формування екомережі передбачалося прийняття відповідного закону. Однак, на сьогодні відсутній такий закон і відсутні норми, які б регулювали це питання. Екомережа є засобом збереження не лише біологічного і

ландшафтного різноманіття, а й засобом охорони земель. Заохоченням до раціонального і екологічно безпечного господарювання та невиснажливого використання природних ресурсів повинно бути економічне стимулювання. Оскільки відомо, що заходи економічного стимулювання є значно дієвішими ніж адміністративні заходи впливу. У земельному законодавстві визначаються заходи економічного стимулювання направлені на ефективне раціональне використання та охорону в більшості лише земель

сільськогосподарського призначення. У зв'язку з цим дослідження піднятого у цій статті питання є важливим і актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідження проблем економіко-правових заходів стимулювання суб'єктів землеволодіння і землекористування до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі не піднімалося у наукових юридичних колах. Окремі аспекти економічного стимулювання до раціонального використання та охорони земель та інших природних ресурсів розглядали В.І. Андрейцев, О.А. Бакай, А.П. Гетьман, Г.А. Гурська, М.Н. Дмитрук, В.М. Єрмоленко, А.М. Мірошніченко, М.І. Максименко, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісова, С.В. Разметаєв, С.М. Романенко та інші.

Метою статті є дослідження економічного стимулювання власників земель та користувачів до формування екологічної мережі, зокрема включення належних ним земельних ділянок до територій та об'єктів екологічної мережі її розвитку і підтримання, та забезпечення зупинення втрат природних та напівприродних територій зайнятими рослинними і тваринними угрупованнями природного походження та комплексами, які зазнали антропогенних змін і в цілому розширення площі території екологічної мережі.

Результати.

Стаття 250 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) визначає зміст «економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель». Під «економічним стимулю-

вання до раціонального використання та охорони земель» у доктринальних джерелах прийнято розуміти «комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості осіб, що здійснюють використання земель, у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, здійсненні заходів з захисту земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності людини» (Погрібний & Каракаш, 2009: 477; Мірошніченко & Марусенко, 2013: 497). Заходи такого стимулювання визначаються ст. 205 ЗК України. Умовно їх поділяють на дві групи: 1) заходи із захисту земель від негативного впливу (сюди відноситься надання податкових і кредитних пільг юридичним і фізичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель); 2) заходи із ліквідації негативного впливу на землю (сюди відноситься виділення коштів з бюджетів всіх рівнів для відновлення попереднього стану земель, порушеного не з вини громадян та юридичних осіб; звільнення від сплати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; компенсацію з бюджетних коштів зменшення доходу власників та землекористувачів у зв'язку з тимчасовою консервацією малопродуктивних та деградованих земель, що стали такими не з їх вини) (Шульга & et al., 2013: 229).

Забезпечення економічного механізму стимулювання суб'єктів землеволодіння і землекористування до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі потребує підготовки та затвердження відповідного

порядку, що встановлюватиме організаційні засади, умови, підстави та механізми такого стимулювання.

На сьогодні існує лише проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів» («Про затвердження Порядку економічного стимулювання...»). Заходи передбачені в цьому проекті направлені на ефективне раціональне використання та охорону земель лише сільськогосподарського призначення, серед них: захист земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів; меліорація, рекультивація, консервація деградованих, не з вини власників землі і землекористувачів, в тому числі орендарів, сільськогосподарських угідь та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації; належне утримання захисних лісових смуг; зниження забруднення земель агрохімікатами, відходами виробництва, радіоактивними речовинами, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення та ін.

Позитивним у цьому проекті є надання пріоритету економічного стимулювання за такі заходи на землях сільськогосподарського призначення включених до територій та об'єктів екомережі. Це може бути одним із стимулюючих факторів для власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення при погодженні їх включення до екомережі. Інструментами такого стимулювання є: надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам; звільнення від плати за землю; компенсування недоодержаної частки доходу; застосування

прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

За прикладом Польщі, Програма активізації сільської місцевості, розпочата напередодні вступу Польщі до ЄС, передбачає, зокрема, компенсаційні доплати за заліснення сільськогосподарських земель та здійснення догляду за насадженнями. Отримувачами компенсації є сільськогосподарські виробники або їх групи, залісненню підлягає не менше 3 га. Оплата здійснюється одноразово з розрахунку: через рік – фінансова допомога на заліснення; за 5 років – премія за опіку; за 20 років – премія за заліснення (Власов, Онищук & Овсянніков, 2005: 121–122; Мірошніченко & Марусенко, 2013: 499).

На сьогодні в цілому відсутній механізм пільгового кредитування юридичних та фізичних осіб у цій сфері. Відповідно до ст. 283 Податкового кодексу України (далі – ПК України) звільняються від земельного податку сільськогосподарські угіддя зон радіоактивно забруднених територій, визначених відповідно до закону такими, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи та хімічно забруднених сільськогосподарських угідь, на які запроваджено обмеження щодо ведення сільського господарства (ст. 283.1.1); землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або у стадії сільськогосподарського освоєння (ст. 283.1.2); та інші землі не пов'язані із виконанням природоохоронних функцій.

З аналізу вище зазначених положень видно, що економічне стимулювання хоча й дуже слабе, однак і те направлена лише на землі сільськогосподарського призначення.

Загалом, є проблемою для формування екомережі відсутність у національному законодавстві будь-яких податкових пільг за землі не сільськогосподарські, які виконують природоохоронні функції і включаються до екомережі.

Раніше, за первинною редакцією ПК України (2010 р.) звільнялися від сплати податків установи (юридичні особи) ПЗФ, за чинною редакцією вони вже теж не мають таких пільг (ст. 282 ПК України) («Податковий кодекс України», 2010). Як показує досвід, в різних сферах господарювання країни економічне стимулювання є значно дієвішим ніж адміністративні заходи впливу. Виришальним стимулом для власників земель і землекористувачів екомережі можуть стати податкові пільги. Хоча економічне стимулювання і повинно проводитися не залежно від організаційно-правової форми господарювання та форм власності на землю, однак, враховуючи сферу нашого дослідження, вважаємо що в першу чергу потрібно встановити податкові пільги для землевласників приватної форми власності в межах земель екомережі (це може бути звільнення від земельного податку з обмеженим строком до 10 років). Такі пільги доречно передбачити у ПК України, і внести відповідні зміни у ст. 283 ПК України.

У ст. 205 ЗК України закріплено виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини («Земельний кодекс України», 2001). Умовою надання коштів є факт порушення земель, а цільовим їх призначенням – відновлення порушених земель. Справедливо зазначено в коментарі до цієї статті, що доцільніше було б

закріпити можливість стимулювання будь-якого поліпшення земель, у тому числі тих, стан яких не погіршувався (Мірошніченко & Марусенко, 2013: 498), і зокрема земель екологічної мережі. Доречно відмітити, що ця норма частково виконувалася. Так, у державному бюджеті на 2011 р. передбачалися видатки на «докорінне поліпшення земель» але тільки для «науково-дослідних господарств». З аналізу державного бюджету на останні роки можемо стверджувати, що загалом не передбачені видатки на такі заходи (див. державний бюджет на 2019 р.). Використання коштів на стимулювання визначається спільним наказом Мінагрополітики і Мінфіну «Про затвердження порядку використання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель» від 27 лютого 2002 р. № 58/136 («Про затвердження порядку використання коштів...», 2002). Коло суб'єктів на яких розповсюджується дія цього Порядку дуже обмежене, лише підприємства агропромислового комплексу та науково-дослідні господарства УААН. Скористатися такими коштами дані суб'єкти можуть на умовах конкурсу, проведення якого регулюється наказом Мінагрополітики «Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель» від 31 липня 2002 р. № 216 («Про затвердження Положення про умови...», 2002).

Тож, можемо стверджувати, що на сьогодні відсутні інструменти і механізми реалізації економічного стимулювання землевласників і землекористувачів до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про екомережу України» фінансове забезпечення заходів, пов'язаних з формуванням, збереженням та невиснажливим використанням екомережі включаючи роботи з проектування, проведення відповідних наукових досліджень, може здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, інших джерел, не заборонених законом.

Фактично у державних бюджетах України на формування екомережі України з 2002 по 2010 рр. було передбачено 89 мільйонів 326 гривень. З кожним наступним роком фінансування зменшувалося, або взагалі було відсутнє. Так, у зв'язку з відсутністю фінансування з Державного бюджету в 2014 р., науково-дослідні роботи за напрямками, передбаченими Програмою формування екомережі не виконувалися. Подібна ситуація з фінансуванням і на місцевому та регіональному рівні. Фінансування на місцевому рівні здійснювалося в основному за рахунок місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища і становило біля 9 % обсягу коштів місцевих фондів. Складна ситуація щодо фінансування заходів з розбудови і функціонування екомережі з місцевих бюджетів по різних роках спостерігалася у Житомирській, Луганській, Запорізькій, Івано-Франківській, Черкаській, Херсонській, Хмельницькій, Київській областях. За даними Київської обласної державної адміністрації з передбачених 774,0 тис. грн. на формування екомережі у 2014 р. кошти не виділялися («Інформація про виконання...»).

Сучасна фінансова ситуація в країні зумовлює знаходити інші шляхи вирішення цієї проблеми. Тут доречно думка М.І. Максименка, який за-

значає що «зарубіжний досвід доводить можливість проведення заходів щодо побудови екологічної мережі за рахунок фінансування міжнародних фондів» (Максименко, 2013: 12).

Прикладом фінансової допомоги інших країн є започаткований у 2008 р. проект і робоча програма про співпрацю між Нідерландами та Україною у рамках документа «Міжнародна політика щодо охорони біорізноманіття» з ініціативи міністерства природи, сільського господарства Нідерландів та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. У рамках цього проекту уряд Нідерландів виділив значні кошти для створення екологічних коридорів (близько 160 тисяч євро) у тому числі і на території України.

Законом закріплено, що власники і користувачі земель територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно-збалансованого та раціонального використання («Про екологічну мережу України», 2004). У цілому домогтися підтримки добровільного введення обмежень землекористування землевласниками й землекористувачами земель екомережі складно, оскільки держава не компенсує їм сільськогосподарські та інші збитки, зумовлені такими обмеженнями» (Кагало & et al., 2013: 91).

Висновки і перспективи.

На наш погляд, щоб стимулювати землевласників і землекористувачів до виконання цих зобов'язань, а також здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі, доречно передбачити в законі можливості компенсації затрат власникам і користувачам земель екомережі за ро-

боти з підтримки функціональності її елементів. Компенсація може виплачуватися з державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, фінансової допомоги з інших країн (міжнародних фондів) та інших джерел, не заборонених законом.

Пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 19 Закону України «Про екомережу України» і доповнити ч. 3 наступного змісту: «власникам і користувачам земель територій та об'єктів екомережі, які є приватною власністю, компенсувати витрати за роботи з підтримки функціональності її елементів з джерел зазначених у ч. 1, 2». І відповідно прийняти «Порядок компенсації витрат за роботи з підтримки функціональності структурних елементів екологічної мережі». Це дасть змогу заохочувати землевласників і землекористувачів до проведення екологічних заходів, збереження земель та до формування екомережі і спрямовувати на ці цілі власні кошти.

Під економічним стимулюванням землевласників і землекористувачів до здійснення заходів щодо розвитку та підтримки екомережі пропонуємо визначати комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення зацікавленості суб'єктів землеволодіння і землекористування у збереженні екологічних цінностей природних і набутих якостей землі, здійсненні заходів із захисту земель та розміщених на них природних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності.

Список використаних джерел

1. Власов В.І., Онищук М.О., Овсянніков О.В. Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу. Економіка АПК. 2005. № 12. С. 118–126.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Офіційний вісник України, 2001. № 46. Ст. 1.
3. Інформація про виконання Загальнодержавної програми формування національної екомережі на 2000–2015 рр. URL: <http://menr.gov.ua/docs/.../obl/Kievsk.doc>.
4. Кагало О.О., Бондарук Г.В., Проценко Л.Д., Артов А.М. Нормативно-правове забезпечення збереження біологічного різноманіття в лісовому секторі України: Аналіз та перспективи розвитку. Львів, 2013. 266 с.
5. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 18 с.
6. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. Київ: Альтера, 2013. 544 с.
7. Погрібний О.О., Каракаш І.І. Земельне право України: підруч. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Істина. 2009. 600 с.
8. Податковий кодекс України: Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV. Офіційний вісник України. 2004. № 29. Ст. 53.
10. Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель: наказ Міністерства аграрної політики України від 31 липня 2002 р. № 216. Офіційний вісник України. 2002. № 34. Ст. 310.
11. Про затвердження Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів: проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <http://minagro.gov.ua/node/2493>.

12. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель : наказ Міністерства аграрної політики України та Міністерства фінансів України від 27 лютого 2002 р. №58/136. Офіційний вісник України. 2002. № 19. Ст.76.
13. Шульга М.В., Н.О. Багай, В.І. Гордєєв, І.І. Каракаш. Земельне право України: підруч. Харків: Право, 2013. 520 с.

References

1. Vlasov V.I., Onyshchuk, M.O. & Ovsyannikov, O.V. (2005). Silske gospodarstvo Polshhi pislya vstupu do Yevropejskogo Soyuzu [Poland's agriculture after joining the European Union]. *Ekonomika APK*, 12, 118–126.
2. Zemelnyi kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine] (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 3–4, 27.
3. Informaciya pro vykonannya Zagalnodержavnoyi programu formuvannya nacionalnoyi ekomezhi na 2000–2015 [Information on the implementation of the National Program for the Establishment of the National Ecological Network for the years 2000–2015] (2015). URL: <http://menr.gov.ua/docs/.../obl/Kievsk.doc>.
4. Kagalo, O.O., Bondaruk, G.V., Prochenko, L.D. & Artov, A.M. (2013). *Nomatyvno-pravove zabezpechennya zberzhennya biologichnogo riznomanit'tya v lisovomu sektori Ukrainy: Analiz ta perspektyvy rozvytku* [Nominal and legal support for the conservation of biological diversity in the forest sector of Ukraine: Analysis and prospects of development]. Lviv, 266.
5. Maksymenko, M.I. (2013). *Pravove zabezpechennya optymizatsiyi struktury zemlekorystuvannya v Ukraini* [Legal framework for optimizing the land use structure in Ukraine]. Kyiv, 18.
6. Miroshnichenko, A.M. & Marusenko, R.I. (2013). *Naukovo-praktychnyj komentar do Zemelnogo kodeksu Ukrainy* [Land Code of Ukraine: scientific and practical commentary]. Kyiv: Altera, 544.
7. Pogribnyj, O.O. & Karakash, I.I. (2009). *Zemelne pravo Ukrainy* [Land law of Ukraine]. Kyiv: Istyna, 600.
8. *Podatkovyj kodeks Ukrainy* [Tax Code of Ukraine] (2010). URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. *Pro ekologichnu merezhu Ukrainy* [On ecological network of Ukraine] (2004): *Zakon Ukrainy* 24.06.2004. № 1864-IV. *Official bulletin of Ukraine*, 23, 53.
10. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro umovy provedennya konkursu na nadannya koshtiv Derzhavnogo byudzhetu Ukrainy na oplatu robot z dokorinnogo polipshennya zemel* [On Approval of the Regulation on the conditions for conducting a tender for the provision of funds from the State Budget of Ukraine for the payment of works on radical improvement of land] (2002): *nakaz Ministerstva agrarnoyi polityky Ukrainy* 31.07.2002. №216. *Official bulletin of Ukraine*, 34, 310.
11. *Pro zatverdzhennya Poryadku ekonomichnogo stymulyuvannya vykorystannya ta oxorony zemel i pidvyshchennya rodyuchosti gruntiv* [On Approval of the Procedure for Economic Stimulation of Land Use and Protection and Improvement of Soil Fertility]: *proekt postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy*. URL: <http://minagro.gov.ua/node/2493>.
12. *Pro zatverdzhennya Poryadku vykorystannya koshtiv Derzhavnogo byudzhetu Ukrainy na oplatu robot z dokorinnogo polipshennya zemel* [On approval of the procedure for using the funds of the State Budget of Ukraine to pay for radical improvement of land] (2002): *nakaz Ministerstva agrarnoyi polityky Ukrainy ta Ministerstva finansiv Ukrainy* 27.02.2002 № 58/136. *Official bulletin of Ukraine*, 19, 76.
13. Shulga, M.V., Bagaj, N.O., Gordyeyev, V.I. & Karakash, I.I. (2013). *Zemelne pravo Ukrainy* [Land law of Ukraine]. Kharkiv: Pravo, 520.

T.M. Kondratiuk (2019). Economic and legal measures to support the development of the ecological network. *Law. Human. Environment*, 10(3): 86-93.

<https://doi.org/10.31548/law2019.03.011>

Summary. *In the paper the regulator-legal support of economic stimulation of subjects of land tenure and land use to implementation of actions for development and support of ecological network is analyzed.*

By results of research it is offered to implementation of actions for development and support ecological network should understand the interconnected actions complex directed to increase in interest of subjects of land tenure and land use in preservation of ecological values natural as economic stimulation of land owners and land users and acquired qualities of the land, implementation of actions for protection of lands and natural resources located on them from negative consequences of economic activity.

It is established that for today there are no measures of such stimulation. Instruments of economic stimulation can be granting tax and credit benefits; exemption from payment for the land; compensations of support costs and elements ecological network functioning.

Keywords: *economic stimulation, ecological network, measures of stimulation, compensation, land owners, land users*
