

АГРАРНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

<https://doi.org/10.31548/law2021.01.003>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДЕЯКИХ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ

О.В. ГАФУРОВА, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: gafurova.olen@gmail.com

С.І. МАРЧЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
E-mail: marchenko_svet@ukr.net

Анотaція. Статтю присвячено аналізу правових питань фінансування природоохоронних заходів. Визначено особливості правового регулювання відносин у сфері фінансування природоохоронних заходів в Україні. Особливу увагу приділено проблемам бюджетного фінансування природоохоронних заходів у сфері захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь.

На підставі аналізу чинного законодавства та практики його застосування зроблено висновок про те, що фінансування природоохоронних заходів, в тому числі у сфері захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, має низьку ефективність внаслідок нецільового використання коштів екологічного податку та рентних платежів, фінансування природоохоронних заходів за залишковим принципом, невідповідності бюджетного та екологічного законодавства, а також відсутності ефективного контролю з боку держави за порядком фінансування і виконання програмних документів в сфері охорони довкілля та відповідальності державних органів за неналежне виконання своїх обов'язків.

Запропоновано внесення змін та доповнень до чинного законодавства з метою удосконалення економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, природоохоронні заходи, захист від шкідливої дії вод, ресурсозберігаючі заходи, повинь

Актуальність.

Як зазначає С.В. Кузнєцова, охорона навколишнього природного середовища є фінансово ємкою діяльністю, що потребує значних фінансових затрат. Наша держава не виділяє належних коштів для цього (Екологічне право, 2005: 303), що є однією з основних причин сучасного критичного екологічного стану держави.

Необхідність фінансування природоохоронних заходів на належному рівні зумовлена тим, що воно має забезпечувати не тільки покриття збитків, завданих навколишньому природному середовищу, але й сприяти відновленню природних ресурсів та забезпечувати сталий екологобезпечний розвиток суспільства (Кернична, 2013). Особливої актуальності зазначені питання набувають в умовах реформування системи управління державними фінансами та децентралізації влади та екологічної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Вказана проблематика порушувалася, зокрема, у працях таких науковців у галузі екологічного права, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, В.Л. Бредіхіна, С.М. Власюк, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, М.В. Краснова, С.В. Кузнєцова, К.О. Лозинська, Н.Р. Малишева, О.А. Ніжніченко та ін.

Мета цієї статті – провести аналіз правових питань фінансування природоохоронних заходів, виокремити особливості правового регулювання відносин у сфері фінансування природоохоронних заходів в Україні, висвітлити проблеми бюджетного фінансування природоохоронних заходів у сфері захисту від шкідливої

дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь та запропонувати шляхи їх вирішення.

Результати.

В Україні фінансування екологічних заходів здійснюється за рахунок: Державного бюджету України (далі – ДБУ), республіканського бюджету АРК та місцевих бюджетів; коштів підприємств, установ та організацій; фондів охорони навколишнього природного середовища; добровільних внесків та інших коштів (ст. 42 Закону України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»). Серед зазначених джерел фінансування висока питома вага належить бюджетним коштам, які формуються та використовуються відповідно до бюджетного законодавства України за спеціальною програмою (згідно з бюджетними програмами, відповідно до плану природоохоронних заходів, з визначенням розпорядників та одержувачів бюджетних коштів тощо).

Вагоме значення в акумуляції бюджетних коштів, що використовуються на природоохоронні заходи, належить фондам охорони навколишнього природного середовища, що входять до складу державного та місцевого бюджетів. Правове становище зазначених фондів та джерела їх утворення визначено ст. 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Як справедливо зазначають Н.Р. Малишева та М.І. Єрофєєв, позбавлення фондів позабюджетного статусу та поширення на них дії бюджетного законодавства, не гарантувало додержання таких основних засад, як стабільність та визначеність джерел надходження до них коштів (Малише-

ва & Єрофєєв, 2017: 236). Це зумовлено розпорошенням коштів екологічного податку, а відтак їх нецільовим використанням. Наразі зареєстровано 11 законопроектів щодо забезпечення цільового використання екологічного податку, опис яких було здійснено Професійною асоціацією екологів України (Реформування сфери екологічних фінансів, 2020). Вважаємо слушною пропозицію Н.Р. Малишевої та М.І. Єрофєєва про необхідність зміни правового становища фондів охорони навколишнього природного середовища шляхом повернення до позабюджетного статусу, що гарантуватиме «цільове у повному обсязі використання їх коштів, отриманих з чітко визначених джерел, на вирішення пріоритетних завдань охорони навколишнього природного середовища, запобігатиме можливій розпорошеності коштів фондів серед інших статей видатків державного та місцевого бюджету» (Малишева & Єрофєєв, 2017: 235).

Згідно з Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» кошти місцевих і Державного фонду охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися виключно на фінансове забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у т.ч. наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природнозаповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення (ст. 47).

На особливу увагу заслуговує дослідження питання щодо правового забезпечення заходів, спрямованих на запобігання шкідливій дії вод. У науковій літературі під вказаним поняттям пропонується розуміти явища (події) й процеси, які відбуваються при прямій або непрямій (побічній) участі вод (поверхневих (у т.ч. морських), підземних, атмосферних), нашої країни та транскордонних вод, які завдають шкоди навколишньому природному середовищу, населенню та об'єктам економіки (Власюк, 2011). У Водному кодексі України (далі – ВКУ) визначено перелік наслідків шкідливої дії вод, а саме: 1) наслідки повені, що призвели до затоплення і підтоплення земель та населених пунктів; 2) руйнування берегів, захисних дамб та інших споруд; 3) заболочення, підтоплення та засолення земель, спричинені підвищенням рівня ґрунтових вод унаслідок ненормованої подачі води під час зрошення, витікання із водопрвідно-каналізаційних систем і перекриття потоків підземних вод при розміщенні великих промислових та інших споруд; 4) осушення земель, зумовлене забором підземних вод у кількості, що перевищує встановлені обсяги відбору води; 5) забруднення (засолення) земель у районах видобування корисних копалин, а також після закінчення експлуатації родовищ та їх консервації; 6) ерозія ґрунтів, утворення ярів, зсувів і селей (ст. 107).

На захист територій та населених пунктів від шкідливої дії вод спрямована Стратегія зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 688-р. В зазначеній Стратегії серед проблем, які потребують розв'язання, вказано на недостатній рівень фінансування

через відсутність коштів у державному бюджеті за одночасної неможливості залучення інвестицій на здійснення заходів з модернізації, реконструкції наявної інфраструктури та розширення площ поливу і площ водо регулювання. За попередньою експертною оцінкою Світового Банку і Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, обсяг видатків, необхідних для реалізації цієї Стратегії, становитиме 4 млрд. доларів США без урахування загальних річних обсягів видатків на оплату праці працівників державних органів та установ, які братимуть участь в реалізації Стратегії.

Слід зазначити, що в Україні за останні 25 років спостерігалися значні паводки, що призвели до виникнення надзвичайних ситуацій: у 1997, 1998 (катастрофічний), 2001, 2008 (катастрофічний), 2010, 2014, 2017, 2019, 2020 (катастрофічний) роках («Пояснювальна записка...», 2020). У червні 2020 р. від них постраждали Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська та Чернівецька області. На думку експертів, надзвичайна ситуація природного характеру регіонального рівня завдала тільки Івано-Франківській області збитків щонайменше на 2,5 мільярда гривень і вважається найбільшою за останні 50 років (Стражник, 2020). З метою ліквідації її наслідків з резервного фонду Державного бюджету України (далі – ДБУ) було виділено 757,33 млн. грн. (п. 1 Розпорядження КМУ від 2 липня 2020 р. № 811-р. «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету для проведення невідкладних заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, яка виникла у червні 2020 року»). Зрозуміло, що вказана сума коштів є недостатньою для ліквідації усіх наслідків стихії. У вищезгаданому документі йдеться лише про забез-

печення виплат матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих та матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню для забезпечення належних умов проживання. Але, вказана сума є значно більшою, чим та, яка передбачена у ДБУ на фінансування заходів щодо запобігання шкідливій дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, у т.ч. у басейні ріки Тиса Закарпатської області (код програмної класифікації видатків 2707070) - всього 1366 00 млн. грн. (64 800 млн. грн. (із спеціального фонду) і 71800 млн. грн. (із загального фонду) (Додаток 3 до Закону України від 15 грудня 2020 р. «Про Державний бюджет України на 2021 рік»). Фактично держава надає перевагу фінансуванню заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, а не тих, які б могли запобігти цим ситуаціям.

Взагалі фінансування заходів щодо запобігання шкідливій дії вод здійснюється із ДБУ за напрямками «Захист сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод», «Комплексний протипаводковий захист у басейнах річок Дністра, Пруту та Сірету» та «Комплексний протипаводковий захист у басейні р. Тиси у Закарпатській області», (п. 3 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в т.ч. в басейні р. Тиса у Закарпатській області, затвердженого постановою КМУ від 23 лютого 2011 р. № 137). До складу спеціального фонду ДБУ входить Державний фонд розвитку водного господарства. Джерелами його формування є: 10 % рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)

(п. 13-3 п. 3 ст. 29 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ). Необхідно звернути увагу на те, що центральні органи виконавчої влади не завжди дотримуються порядку виділення бюджетних коштів, які передбачені на проведення заходів щодо захисту від шкідливої дії вод. Так, Закарпатська обласна державна адміністрація (далі – позивач, Закарпатська ОДА) звернулася до Закарпатського окружного адміністративного суду з позовною заявою до Міністерства фінансів України (далі – відповідач, Мінфін України), якою просила визнати протиправною бездіяльність вказаного міністерства щодо незабезпечення виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» в частині фінансування бюджетної програми по КПКВК 2407070 «Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в т. ч. в басейні р. Тиса у Закарпатській області» у 2018 році на здійснення протипаводкових та природоохоронних заходів на території Закарпатської області. Зазначений позов було задоволено повністю («Рішення Закарпатського окружного...», 2019). На недостатність фінансування з державного та місцевих бюджетів екологічних програм усіх рівнів, а також інших галузевих програм (на 50–80 %), або фінансування природоохоронних заходів за залишковим принципом зверталась увага як в спеціальній літературі (Надежденко & Чечета, 2016), так і в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, що є однією з причин низької ефективності цих програмних документів через відсутність можливості їх реалізації у повному обсязі та однією з основних причин сучасного критичного екологічного стану держави.

За українським законодавством система заходів щодо запобігання шкідливій дії вод, включає: 1) залуження та створення лісонасаджень на прибережних захисних смугах, схилах, балках та ярах; 2) будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, земляних валів, водоскидів, захисних дамб, водосховищ-регуляторів; 3) спорудження дренажу; 4) укріплення берегів тощо (ст. 107 ВКУ). Крім того, Загальнодержавною цільовою програмою розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженою Законом України від 24 травня 2012 р. встановлено, що на першому етапі (2013–2016 роки) її виконання має здійснюватися ряд першочергових заходів, серед яких у т.ч. і ліквідація наслідків шкідливої дії вод, захист населених пунктів, виробничих об'єктів та сільськогосподарських угідь; а також передбачалося розроблення регіональних схем комплексного протипаводкового захисту територій від шкідливої дії вод. На другому етапі (2017–2021 роки) заплановано створення автоматизованої інформаційно-вимірювальної системи спостережень та прогнозування шкідливої дії вод. Але, за інформацією Рахункової палати, система протипаводкового захисту держави, не створюється, а функціонування створених об'єктів протиповеневого захисту не забезпечується на належному рівні (Звіт про результати аудиту, 2017: 34). Також, внаслідок незабезпечення протягом 2014–2016 років фінансовими ресурсами, реалізація її першого етапу фактично призупинена (Звіт про результати аудиту, 2017: 27). Вказане свідчить про нездатність держави забезпечити належний рівень захисту своїх громадян, їхнього майна, сільськогосподарських угідь тощо від шкідливих наслідків стихійного лиха.

Висновки і перспективи.

Таким чином, до основних ознак правового забезпечення фінансування природоохоронних заходів можна віднести наступні: основні правові засади фінансування природоохоронних заходів регулюються екологічним законодавством, а порядок фінансування - бюджетним законодавством України; законодавчо визначений перелік джерел фінансування природоохоронних заходів; здійснюється згідно з бюджетними програмами, відповідно до плану природоохоронних заходів з урахуванням переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів; бюджетні кошти, що акумулюються у фондах охорони навколишнього природного середовища, що входять до складу державного та місцевих бюджетів, формуються за рахунок надходжень від екологічного податку, грошових стягнень за екологічну шкоду, цільових та інших добровільних внесків фізичних та юридичних осіб; правові дносини в сфері фінансування природоохоронних заходів є складовою економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища; фінансування природоохоронних заходів є одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики України та гарантією забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України).

Сучасний стан фінансування природоохоронних заходів потребує вдосконалення. Аналіз фінансування природоохоронних заходів у сфері захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь показав, що відсутність дієвого контролю з боку держави за

фінансуванням і виконанням Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, за цільовим використанням бюджетних коштів, реальної відповідальності державних органів за належне виконання своїх обов'язків, створюють умови для зловживань в зазначеній сфері та не дозволяють забезпечити належного функціонування системи заходів щодо запобігання шкідливій дії вод.

Список використаних джерел

1. Власюк С.М. Правове забезпечення запобігання шкідливої дії вод: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 222 с. URL: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/9473.html> (дата звернення: 12.03.2021 р.).
2. Екологічне право України. Академічний курс. Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Товариство «Юридична думка», 2005. 848 с.
3. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту: рішення Рахункової палати від 13.09.2017р. № 18-4. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/18-4_2017/Zvit_18-4_2017.pdf (дата звернення: 12.03.2021 р.).
4. Кернична А.Є. Державне управління в екологічній сфері в аспекті фінансування природоохоронних заходів на регіональному рівні (на прикладі івано-франківської області). Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_10 (дата звернення: 12.03.2021 р.).
5. Малишева Н.Р., Єрофеев М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків: Право, 2017. 416 с.

6. Надежденко А.О., Чечета Н.О. Екологічна політика України (організаційний та економічний аспект). Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2016_6_5 (дата звернення: 12.03.2021 р.).
 7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69615 (дата звернення: 14.03.2021 р.).
 8. Реформування сфери екологічних фінансів: концепція від Професійної асоціації екологів України. URL: <https://ecolog-ua.com/news/reformuvannya-sfery-ekologichnyh-finsiv-konceptiya-vid-profesinyoi-asociaciyi-ekologiv> (дата звернення: 14.03.2021 р.).
 9. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 14.01.2019 р. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/79279202/> (дата звернення: 14.03.2021 р.).
 10. Стражник Л. Прикарпаття заліковує рани. Голос України. 7 липня. 2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/332868> (дата звернення: 14.03.2021 р.).
-
- ### References
1. Vlasjuk, S.M. (2011). Pravove zabezpechennia zapobihannia shkidlyvoi dii vod [Legal support for the prevention of harmful effects of water]. Kharkiv, 222. Available at: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/9473.html> (in Ukrainian).
 2. Ekologichne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Environmental law of Ukraine. Academic course] (2005). Za zah. red. Yu.S., Shemshuchenka. Kyiv: Tovarystvo «Iurydychna dumka», 848 (in Ukrainian).
 3. Zvit pro rezultaty audytu efektyvnosti vykorystannia koshtiv derzhavnogo biudzhetu, spriamovanykh na rozvytok ta funktsionuvannia systemy protypavodkovoho zakhystu [Report on the results of the audit of the effectiveness of the use of state budget funds aimed at the development and operation of the flood protection system] (2017): rishennia Rakhunkovoi palaty vid 13.09.2017 № 18-4. Available at: http://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/18-4_2017/Zvit_18-4_2017.pdf (in Ukrainian).
 4. Kernychna, A.Ye. (2013). Derzhavne upravlinnia v ekolohichnii sferi v aspekti finansuvannia pryrodokhoronnykh zakhodiv na rehionalnomu rivni (na prykladi ivano-frankivskoi oblasti) [Public administration in the environmental sphere in terms of financing environmental measures at the regional level (on the example of Ivano-Frankivsk region)]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 9. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_10 (in Ukrainian).
 5. Malysheva, N.R. & Yerofeiev, M.I. (2017). Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyschcha» [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine «On Environmental Protection»]. Kharkiv: Pravo, 416 (in Ukrainian).
 6. Nadezhdenko, A.O. & Checheta, N.O. (2016). Ekologichna polityka Ukrainy (organizational and economic aspect) [Environmental policy of Ukraine (organizational and economic aspect)]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 6. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2016_6_5 (in Ukrainian).
 7. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy» [Explanatory note to the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine»]. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69615 (in Ukrainian).
 8. Reformuvannia sfery ekolohichnykh finansiv: kontseptsiiia vid Profesiinoi asotsiatsii ekolohiv Ukrainy [Reforming the field of environmental finance: a concept

- from the Professional Association of Environmentalists of Ukraine]. Available at: <https://ecolog-ua.com/news/reformuvannya-sfery-ekologichnyh-finance-koncepciya-vid-profesiynoyi-asociaciyi-ekologiv> (in Ukrainian).
9. Rishennia Zakarpatskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu [Decision of the Transcarpathian District Administrative Court] (2019) 14.01.2019. Available at: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/79279202/> (in Ukrainian).
10. Strazhnyk, L. (2020). Prykarpattia zalikovuie rany [Prykarpattia heals wounds]. Holos Ukrainy. Available at: <http://www.golos.com.ua/article/332868> (in Ukrainian).

O.V. Hafurova & S.I. Marchenko (2021). LEGAL FRAMEWORK FOR FUNDING OF SOME CONSERVATION MEASURES. *Law. Human. Environment*, 12(1): 20-27. <https://doi.org/10.31548/law2021.01.003>.

Summary. The article is dedicated to the analysis of legal issues concerning funding of conservation measures. Features of legal framework of relations in the field of funding of conservation measures in Ukraine were established. Special attention was given to the problems of budget funding of conservation measures in the field of protection from harmful impact of rural and agricultural areas waste waters.

Based on the analysis of the legislation in force and the practice of its enforcement, we concluded that funding of conservation measures, including those in the field of protection from harmful impact of rural and agricultural areas waste waters, has low effectiveness as a result of non-targeted use of funds from environmental tax and rental payments, funding of conservation measures by residual principle, inconsistencies in budget and environmental legislation, and absence of effective government control over the procedure of funding and executing policy documents concerning environment protection and state authorities' responsibility for improper performance of their duties.

Amendments to the legislation in force were suggested in order to improve economic and legal environment protection mechanism.

Keywords: environment, conservation measures, protection from harmful impact of waste waters, resource oriented measures, flood
