

## ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГО-АГРАРНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

### FINANCIAL AND LEGAL BASIS OF REGULATION OF ENVIRONMENTAL AND AGRICULTURAL RELATIONS IN UKRAINE

Мушенко В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Київського національного торговельно-економічного університету

У статті розглядаються правовідносини державного регулювання раціонального використання природних ресурсів аграрними суб'єктами в процесі власної виробничої діяльності. Зазначається, що правовідносини держави та аграріїв в Україні базуються на засадах фінансової підтримки, зокрема, фінансуванні заходів забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів. На підставі аналізу механізмів бюджетної підтримки еколого-аграрного землекористування і лісокористування, обґрунтовано необхідність правового регулювання такої підтримки в межах фінансового права.

**Ключові слова:** акти Кабінету Міністрів України, бюджетна підтримка, еколого-аграрні правовідносини, законодавство, інститут фінансового права.

В статье рассматриваются правоотношения государственного регулирования рационального использования природных ресурсов аграрными субъектами в процессе собственной производственной деятельности. Отмечается, что правоотношения государства и аграриев в Украине базируются на принципах финансовой поддержки, в частности финансировании мер обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. На основании анализа механизмов бюджетной поддержки эколого-аграрного землепользования и лесопользования, обоснована необходимость правового регулирования такой поддержки в рамках финансового права.

**Ключевые слова:** акты Кабинета Министров Украины, бюджетная поддержка, эколого-аграрные правоотношения, законодательство, институт финансового права.

The article deals with the relationship of state regulation of natural resource management in the agricultural entities own production activities and noted that the relationship of the state and farmers in Ukraine based on the principles of financial support, including financing measures to ensure sustainable use and restoration of natural resources. Based on the analysis of the mechanisms of budget support for ecological and agrarian land use and forest use, the necessity of legal regulation of such support within the framework of the Institute of financial law has been substantiated.

**Key words:** acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, budget support, economically-agrarian legal relations, legislation, institute of financial law.

**Постановка проблеми.** Взаємозв'язок людини і навколишнього природного середовища є складною категорією. Протягом тривалого періоду існування людства в царині природи закріпилась економічна форма їх взаємодії, яка полягає у створенні працею людини матеріальних благ (продуктів харчування рослинного і тваринного походження, сировини, матеріалів тощо) для задоволення своїх матеріальних і духовних потреб, використовуючи корисні властивості природи (родючість ґрунтів, комплекс наявних благ і властивостей лісів, рослинного та тваринного світу тощо).

У сучасних умовах інтерес для науковців у галузі фінансового права викликають фінансово-правові аспекти взаємодії суспільства і природи, яка проявляється в охороні державою навколишнього природного середовища, зокрема, у частині бюджетного фінансування заходів охорони довкілля в умовах впливу на нього виробничої діяльності суб'єктів сільськогосподарства. Виходячи з цього, представники фінансово-правової науки здійснюють вивчення і систематизацією наукових поглядів, правових ідей, концепцій, динаміки розвитку нормативно-правової бази бюджетного законодавства, що регулює фінансово-правові відносини держави

і сільськогосподарських виробників у процесі захисту, охорони та відтворення об'єктів і територій навколишнього природного середовища.

**Стан дослідження.** Дослідженню бюджетної підтримки та пільгового оподаткування сільськогосподарських виробників присвячені праці таких вчених, як Є.М. Алексєєв [1], В.І. Андрущенко та Т.А. Тучак [2], А.В. Бейкун [3], Л.М. Безгубенко [4], І.В. Комарова [5], О.І. Кондратюк [6] та інших. Такі праці містять низку слушних і необхідних пропозиції щодо удосконалення механізмів податкової і бюджетної підтримки суб'єктів сільськогосподарського виробництва, проте не завжди знаходять своє відображення в нормативно-правових актах. Адже постійні зміни податкового та бюджетного законодавства останніх років здійснюються, переважно, з метою посилення фіскальної складової оподаткування і максимальної економії бюджетних коштів. Така державна бюджетна політика унеможлиблює і забезпечення державного фінансово-правового захисту природних ресурсів та компенсації коштів сільськогосподарським виробникам на захист і охорону природних ресурсів у процесі здійснення ними виробничої діяльності.

**Метою статті** є обґрунтування пропозицій щодо подальшого дослідження фінансово-правового меха-

нізму вище визначеного виду суспільно-правових відносин у межах науки фінансового права на підставі аналізу правового регулювання окремих нормативно-правових актів, що містять норми бюджетної підтримки сільськогосподарських виробників шляхом виділення коштів на здійснення заходів охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів,

**Виклад основного матеріалу.** Ведення сільського господарства є неможливим без використання ґрунтів та інших природних ресурсів – у цьому полягає специфіка галузі. У ст. 1 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» проголошено, що пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу забезпечується створенням необхідної природно-ресурсної бази для всебічного задоволення виробничих потреб сільського господарства. Також зазначається, що використовувати природні багатства країни потрібно раціонально [7].

Водночас, беручи до уваги комплексний характер аналізованих нами правовідносин раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі виробничої сільськогосподарської діяльності, можна сказати, що окремі інститути природно-ресурсового та аграрного права є водночас і інститутами фінансового права. Адже сільськогосподарська діяльність має своєю передумовою використання природних ресурсів. Суб'єкти сільськогосподарського виробництва мають права і обов'язки щодо раціонального природокористування, охорони та відтворення природних ресурсів [8]. Правове регулювання фінансових правовідносин держави і суб'єктів сільськогосподарського виробництва має певну специфіку, оскільки в українському бюджетному та податковому праві, відповідно до норм Бюджетного кодексу України [9], Податкового кодексу України [10] та інших законодавчих та підзаконних нормативних актів, діють засади фінансової підтримки аграрної галузі. Саме тому ми розглядаємо інститути бюджетної підтримки сільськогосподарського використання природних ресурсів як інститути фінансового права, зокрема на прикладах державної підтримки сільськогосподарського землекористування та лісокористування.

Детальний аналіз сучасних правових засад природокористування дає можливість більш точно визначити взаємозв'язок виробничої діяльності суб'єктів сільського господарства та їх виробничого ресурсу – земель (ґрунтів), лісових насаджень та лісових смуг тощо, а також формує уявлення про необхідність державної підтримки заходів раціонального природокористування суб'єктами аграрної сфери економіки.

Основним видом бюджетного відшкодування, за Бюджетним кодексом України, є дотації, що визначаються як форма бюджетного фінансування з метою відшкодування витрат суб'єктів господарювання, які не покриваються виручкою внаслідок державного регулювання цін на продукти харчування, низької купівельної спроможності населення тощо. Дотації можуть надаватися товаровиробникам як напряду

з бюджету, так і опосередковано, за рахунок залишених у розпорядженні суб'єктів господарювання податків, від справляння яких держава відмовилася на користь підприємств з метою стимулювання їх розвитку [11, с. 76].

Аргументацію нашої позиції щодо розгляду здійснення бюджетної підтримки компенсаційних заходів використання аграріями природних ресурсів як фінансово-правової категорії спробуємо побудувати на прикладах аналізу окремих законодавчих і розпорядчих актів Кабінету Міністрів України, що набрали чинності в окремі роки формування системи фінансових та інших нормативно-правових актів [12, с. 15].

Отже, з метою збереження біоресурсів Кабінетом Міністрів України прийнято постанову, якою затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів із захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [12]. Цей Порядок визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству аграрної політики та продовольства за програмою «Фінансування заходів по захисту, відтворенню та підвищенню родючості ґрунтів».

Бюджетні кошти спрямовуються на виплату в поточному бюджетному періоді компенсації витрат, пов'язаних із здійсненням заходів з вапнування дуже сильнокислих та сильнокислих ґрунтів, суб'єктам господарювання незалежно від організаційно-правової форми і форми власності, які займаються виробництвом сільськогосподарської продукції. Компенсація надається на такі витрати: оплату робіт з виготовлення проектно-кошторисної документації; оплату вартості меліорантів – вапняків природних, вапняків, дефекату, крейди, туфів, сапонітів, мергелів, доломітового борошна (доломіту), фосфоритів, вапняково-сірчаних сумішей, залізо-кальцієвого шламу; оплату перевезення меліорантів, їх внесення (розкидання та загортання) у ґрунт.

Компенсація надається на конкурсній основі сільськогосподарським підприємствам, які відповідно до проектно-кошторисної документації, що розробляється обласними державними технологічними центрами охорони родючості ґрунтів і якості продукції, здійснили заходи з вапнування ґрунтів.

У разі встановлення контролюючими органами факту незаконного одержання чи нецільового використання компенсації, сільськогосподарські підприємства повертають її до державного бюджету. Складення та подання фінансової і бюджетної звітності про використання бюджетних коштів, а також контроль за їх цільовим та ефективним витрачанням, здійснюються в установленому законодавством порядку [12].

Як інший приклад здійснення бюджетної підтримки природоохоронних заходів варто назвати прийняття постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з охорони і захисту, раціонального використання лісів, наданих у постійне користування агропромисловим підприємствам [13].

Однак перед аналізом вищезазначеного Порядку, на нашу думку, необхідно в короткій формі охарактеризувати механізм лісокористування в сільському господарстві. Отже, окремим видом природних комплексів є ліс, а лісове законодавство регулює і сільськогосподарську діяльність у лісах України, зокрема Лісовий кодекс України:

– ст. 3 визначає поняття лісу як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева і чагарники, тварини, мікроорганізми та інші природні компоненти, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на довкілля;

– ст. 36 поділяє ліси України за екологічним і господарським значенням на 2 групи: 1) ліси, що виконують переважно природоохоронні функції, зокрема сільськогосподарські протиерозійні, приполонинні, захисні лісосмуги; 2) ліси, котрі поряд з екологічним мають експлуатаційне значення для збереження захисних функцій, безперервності та невиснаженості, використання яких встановлюється режимом обмеженого лісокористування [14].

Варто зазначити, що державою було визначено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству аграрної політики та продовольства за програмою «Заходи з охорони і захисту, раціонального використання лісів, надання в постійне користування агропромисловим підприємствам». Такі бюджетні кошти спрямовувалися на здійснення зазначених у програмі заходів щодо лісів, наданих у постійне користування агропромисловим підприємствам відповідно до реалізації Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки [15].

Незважаючи на те, що програма «Ліси України» на 2010–2015 роки втратила свою чинність, розглянемо з фінансово-правового погляду постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з охорони і захисту, раціонального використання лісів, надання у постійне користування агропромисловим підприємствам». Відповідно до цього Порядку одержувачами бюджетних коштів були агропромислові підприємства, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики та продовольства, яке, за погодженням з Мінфіном, здійснює розподіл бюджетних коштів між агропромисловими підприємствами у такому співвідношенні: 70% – для виконання заходів у лісах державної власності пропорційно їх площі станом на 1 січня відповідного року; 30% – для оплати робіт, пов'язаних з виготовленням державних актів на право постійного користування

земельними ділянками лісового фонду пропорційно обсягам робіт, визначеним у заявках агропромислових підприємств [13].

Аналізуючи зазначені нормативно-правові акти бюджетного та інших галузей законодавства, нами виокремлено види робіт, які повинні були здійснювати сільськогосподарські виробники як користувачі лісів з охорони і захисту, раціонального їх використання.

1. Лісовідновлення і захисне лісорозведення: садіння і висівання лісу; догляд за лісовими культурами в переведенні на однократний; поповнення лісових культур; підготовка ґрунту під лісові культури; заготівля лісового насіння; вирощування посадкового матеріалу в розсадниках; придбання насіння і посадкового матеріалу; створення та вирощування плантацій; створення захисних лісових насаджень; ремонт і утримання протиерозійних гідротехнічних споруд; створення полезахисних лісових смуг; заміна похідних ялиників у поясі букових та дубових лісів на корінні типи деревостанів; створення і відновлення захисних деревно-чагарникових угруповань на верхній межі лісового поясу; створення захисних лісових насаджень уздовж малих річок; реконструкція порушених стихією та біотичними факторами лісостанів, спрямованих на формування змішаних багатоярусних лісів; розроблення високоєфективних способів заліснення еродованих ділянок на стрімких схилах і кам'янистих розсипах.

2. Охорона лісу від пожеж.

3. Лісовпорядкування (базове лісовпорядкування) та інші проектно-вишукувальні роботи.

4. Роботи, пов'язані з виготовленням державних актів на право постійного користування земельними ділянками лісового фонду.

5. Забезпечення утримання лісової охорони агропромислових підприємств [13].

**Висновки.** Фінансово-правове регулювання бюджетної підтримки розвитку сільськогосподарського виробництва в нашій державі періоду її незалежності є комплексом правовідносин державного регулювання, невід'ємним елементом якого є бюджетне фінансування заходів раціонального використання природних ресурсів аграрними суб'єктами в процесі власної виробничої діяльності. На сучасному етапі потребують подальшого наукового дослідження в межах науки фінансового права та подальшого нормативно-правового урегулювання оновлені механізми бюджетної підтримки еколого-аграрних відносин раціонального використання земельних, водних, надрових, лісових на інших ресурсів з метою забезпечення ефективної державної аграрної політики, розвитку економіки країни, збереження державного суверенітету.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев Е.М. Финансово-правовые вопросы применения налогового механизма в процессе бюджетного регулирования / Е.М. Алексеев // Государство и право. – 2008. – № 3. – С. 110–114.
2. Андрущенко В.П. Ризики – сигнали тривоги в оподаткуванні / В.П. Андрущенко, Т.В. Тучак // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 2 (49). – С. 74–83.
3. Бейкун А.Л. Проблемні питання впливу кодифікації та систематизації аграрного законодавства на динамізм процесів у сфері АПК / А.Л. Бейкун // Право України. – 1998. – № 11. – С. 42–46.
4. Безгубенко Л.М. Фінансова наука і практика періоду трансформації / Л.М. Безгубенко // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 15–21.

5. Комарова І.В. Державна фінансова підтримка аграрного сектору України: монографія / І.В. Комарова. – К.: Наук. думка, 2012. – 184 с.
6. Кондратюк О.І. Підвищення конкурентоспроможності виробництва сільськогосподарської продукції / О.І. Кондратюк // Економіка АПК. – 2010. – № 11. – С. 109–116.
7. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон УРСР від 17.10.1990 р., № 400–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 45 – Ст. 602.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991. № 1264–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
9. Податковий кодекс України: Закон від 02.12.2010 р. № 2755–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
10. Бюджетний кодекс України: за станом на 1 черв. 2010 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2010. – 364 с.
11. Курило В.І. Фінансово-правове регулювання державної підтримки сільськогосподарського виробництва в Україні: стан та перспективи удосконалення: монографія / В.І. Курило, В.В. Мушенко; за заг. ред. В.І. Курила. – Ніжин: Видавець ПП Лисенко М.М., 2012. – 160 с.
12. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів із захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 р. № 180 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – Ст. 668.
13. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з охорони і захисту, раціонального використання лісів, наданих у постійне користування агропромисловим підприємствам: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2008 року № 91 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 16. – Ст. 407.
14. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3852–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
15. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 977 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 23. – Ст. 321.