

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЇХ ВРЕГУЛЮВАННЯ

***Федір Дмитрович Гамор**, доктор біологічних
наук, професор, заслужений природоохоронець
України, заступник директора Карпатського
біосферного заповідника з наукової роботи, м. Рахів*

Відповідно до законодавства України природно-заповідний фонд (ПЗФ) становлять ділянки суші та водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

ПЗФ є національним надбанням, складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання.

Згідно з даними Державного кадастру природно-заповідного фонду, в Україні нараховується 8633 території та об'єкти природно-заповідного фонду загальною площею 4,1 млн га, а також морський заказник "Філофорне поле Зернова" площею 402,5 тис. га. У складі природно-заповідного фонду є 5 біосферних заповідників, 19 природних заповідників, 53 національних природних парків, 85 регіональних ландшафтних парків, 3398 заказників, 3580 пам'яток природи, 802 заповідних урочища, 28 ботанічних садів, 13 зоологічних парків, 62 дендрологічних парків та 588 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

З них, 54,7 відсотка або 645 мають статус загальнодержавного значення. А загалом площа природно-заповідного фонду складає лише 6.8 відсотків території України, або майже в три рази менше ніж в середньому по Європі.

Для порівняння, площі несанкціонованих сміттєзвалищ в Україні перевищують території ПЗФ.

На думку багатьох політиків, науковців та громадських діячів, проблеми збереження та розвитку природно-заповідного фонду загострюються, а управління ними переживає зараз системну кризу.

Зривається виконання заходів щодо створення нових заповідників та національних природних парків, незадовільним залишаються питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення установ природно-заповідного фонду тощо.

Уже давно закінчилися терміни дії, затвердженої Верховною Радою України «Програми перспективного розвитку заповідної справи в Україні» («Заповідники») від 22.09.1994, №177/94-ВР, а питання розробки та прийняття нової блокується. Хоча розвиток природно-заповідної справи був і залишається на папері, одним із пріоритетів державної політики у сфері економічного та соціального розвитку України.

У зв'язку із цим 24 жовтня 2024 року на Комітетських слуханнях Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування проведено слухання на тему: «Правові засади функціонування ефективної системи природо-охоронних територій та об'єктів як основи для збереження і відновлення біорізноманіття: актуальні питання». В ході слухань проаналізовано стан впровадження законодавства у сфері збереження природно-заповідного фонду України (ПЗФ), оцінено проблеми управління установами ПЗФ та визначено пріоритетні завдання, які потребують невідкладного вирішення.

На цьому засіданні автор цих рядків мав можливість запропонувати деякі невідкладні заходи щодо вдосконалення державного управління природно-заповідним фондом України

І дуже важливо, що у Рекомендаціях Комітетських слухань враховано основні наші пропозиції з цього приводу. Так, у преамбулі зазначено, «що не дивлячись на законодавчу базу та значну кількість нормативно-правових актів у сфері охорони біорізноманіття та розбудови природно-заповідного фонду, природно-заповідний фонд та збереження біорізноманіття так і не стали пріоритетами державної політики України».

А Кабінету Міністрів України рекомендовано, розробити та винести на розгляд Верховної Ради України законопроекти, зокрема, щодо «...збереження об'єктів природної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО», а також «Створити окремий центральний орган виконавчої влади для забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та використання природно-заповідного фонду, екологічної та Смарагдової мережі, збереження біорізноманіття» та «Вжити невідкладних заходів щодо підвищення рівня оплати праці працівників установ природно-заповідного фонду та їх матеріально-технічного забезпечення».

Але на жаль проходить час, і практично в цьому напрямку нічого не зроблено.

Крім усього іншого, не врегульованими залишаються проблеми забезпечення умов для підтримки традиційного господарювання місцевого населення в зоні розташування природоохоронних територій, зокрема забезпечення людей паливними дровами, спрощення бюрократичних процедур, які не передбачені Лісовим кодексом, лімітування санітарно-оздоровчих заходів в лісах природно-заповідного фонду тощо.

Абсолютно критична ситуація склалась зі сплатою природоохоронними установами, територіальним громадам земельного податку.

Для розуміння цієї надскладної проблеми нагадаємо, що відповідно до статті 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд», до основних засобів збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду, визначається необхідність: «запровадження економічних важелів стимулювання їх охорони», «Економічного забезпечення організації і функціонування природно-заповідного фонду», «економічної оцінки територій та об'єктів природно-заповідного фонду», «диференційованого визначення джерел і нормативів фінансування організації та функціонування природно-заповідного фонду» та «надання відповідним підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду, податкових та митних пільг».

А в статті 46 цього Закону передбачається також, що «У разі необхідності проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду зазначених

територій, можуть спрямовуватись кошти державного бюджету – для територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення».

Крім того, із державного бюджету, можуть навіть виділятися кошти для викупу земельних ділянок, для суспільних потреб під території та об'єкти природно-заповідного фонду загально-державного значення, що перебувають у приватній та комунальній власності.

Враховуючі ці обставини, у виступі на Комітетських слуханнях Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та наслідків Чорнобильської катастрофи, які відбулись 18 листопада 2013 року на тему: «Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення», у яких взяли участь народні депутати України, відповідальні працівники центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, відомі науковці, громадські діячі та керівники установ природно-заповідного фонду, заступник директора Карпатського біосферного заповідника, професор Федір Гамор, серед іншого обґрунтував та запропонував «врегулювати питання оподаткування земель природно-заповідного фонду та сплати відповідного земельного податку до місцевих бюджетів...» [1, стор. 33].

Відповідно до цієї пропозиції, були внесені необхідні зміни до податкового законодавства, що призвело до додаткових проблем в роботі установ природно-заповідного фонду. Тому, виступаючи знову, на Комітетських слуханнях у Верховній Раді України 4 лютого 2015 року Федір Гамор заявив, що «У зв'язку із вилученням із статті 282 Податкового кодексу положення про те, що від сплати земельного податку звільняються заповідники та інші природоохоронні території, необхідно терміново скасувати цю норму, або відповідно до статті 46 Закону України про ПЗФ передбачити у Державному бюджеті України виділення установам та організаціям, які забезпечують охорону особливо цінних земель природно-заповідного фонду, необхідних коштів для сплати земельного податку до місцевих бюджетів» [2, стор. 13].

І на цей раз, нас також почули. І з 2016 року у Державному бюджеті було передбачено фінансування на сплату установами ПЗФ земельного податку, якими своєчасно скористались окремі національні природні парки (за виключенням Карпатського біосферного заповідника (КБЗ) та національних природних парків Закарпаття).

Несплата цими установами громадам земельного податку, призвела до соціальної напруги навколо адміністрації, зокрема біосферного заповідника.

І тому, знову за моєю пропозицією, у Резолюції «Круглого столу» у Закарпатській обласній державній адміністрації з нагоди 50-річчя створення КБЗ (м. Ужгород, 4 червня 2018 р.) запропоновано: «З метою запровадження економічних важелів стимулювання охорони територій ПЗФ, сплати державою місцевим громадам компенсацій за вилучення із господарського використання особливо цінних природних територій, на підставі чинного законодавства, за прикладом національних природних парків «Верховинський» та «Деснянсько-Старогутський», адміністраціям КБЗ та національних природних парків об-ласті підготувати й скерувати бюджетні запити, а Закарпатській облдержадміністрації – відповідне звернення до Міністерства екології та природних ресурсів України щодо виділення необхідних коштів із Державного бюджету для сплати земельного податку місцевим радам, у межах яких розташовані землі біосферного заповідника та національних природних парків Закарпаття» [3].

У результаті з 2019 року, наприклад, КБЗ сплатив за рахунок коштів Державного бюджету України, територіальним громадам, в межах яких знаходяться його землі, понад 250 мільйонів гривень.

Але, на жаль через неузгодженість законодавства, військовий стан та допущені управлінські помилки, останнім часом, в окремих установах ПЗФ, через недостатнє фінансування із Державного бюджету, утворилась значна заборгованість із сплати земельного податку територіальним громадам [4].

Так, до прикладу, КБЗ боргує громадам значні суми, тому правоохоронні органи провели відповідні слідчі дії і передали кримінальне провадження до суду для притягнення до відповідальності директора та головного бухгалтера заповідника за несплату податків, а органи податкової адміністрації прийняли рішення щодо блокування рахунків та проведення опису майна біосферного заповідника.

Таким чином КБЗ, який знаходиться під заступництвом Ради Європи як єдина в Україні установа, яка п'ять разів за природоохоронні досягнення нагороджена Європейським дипломом, стає банкрутом, і згідно з пунктом 15 його Положення (затверджено наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України № 101 від 31.08.2020 року, у редакції наказу Міндовкілля від 04 квітня 2022 року № 168), може бути ліквідована у встановленому законодавством порядку.

Але, КБЗ є бюджетною, неприбутковою, природоохоронною, науково-дослідною установою міжнародного значення (заклад науки) і має право на звільнення від сплати земельного податку. Тому, на підставі індивідуальної податкової консультації Державної податкової адміністрації України, через недофінансування із Державного бюджету, вимушено застосовував цю пільгу.

Внаслідок цього, 7 бюджетів територіальних громад, які розташовані в зоні його діяльності, можуть зазнати втрат доходів у 2025 році на загальну суму 90,8 млн грн, що складає 6,4 %. їх планового річного обсягу видатків (без трансфертів), а саме: Богданської (21,7 млн грн, 24,2 %. відповідно); Углянської (9,6 млн грн, 15,8 %); Ясінянської (28,2 млн грн, 15,7 %); Великобичківської (11,9 млн грн, 7,5 %); Нересницької (11,5 млн грн, 6,9 %); Рахівської (7,8 млн грн, 4,6 %) та Хустської (0,1 млн грн, 0,02 %).

У зв'язку із цим, ми змушені були ще раз роз'яснити громадам [5], що відповідно до статті 142 Конституції України Держава повинна брати участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово має підтримувати місцеве самоврядування. Тобто, витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, мають компенсуватись державою.

Крім того, статтею 103 Бюджетного кодексу України надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів.

Така додаткова дотація, згідно статті 97 Бюджетного кодексу є одним з видів трансфертів, які безоплатно і безповоротно надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам.

У цій ситуації, дуже важливо, що за нашим проханням Закарпатська обласна військова адміністрація 31.05. 2025 року, направила відповідне обгрунтоване клопотання до Кабінету Міністрів України.

Голова Закарпатської обласної військової адміністрації Мирослав Білецький писав: «з метою недопущення виникнення кризової ситуації із забезпечення

фінансовим ресурсом власних та делегованих повноважень зазначених територіальних громад, у зв'язку із звільненням від сплати земельного податку КБЗ, відповідно до податкового законодавства, просить виділити міжбюджетний трансферт на компенсацію втрат доходів для бюджетів громад в зоні діяльності біосферного заповідника.

На це звернення Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль доручив Міністрам фінансів України (Марченко С.М.), розвитку громад та територій (Кулеба О.В.) й захисту довкілля та природних ресурсів України (Гринчук С. В.), вирішити в установленому порядку ці проблеми.

Але, щоб сплата земельного податку, стала економічним важелем для стимулювання збереження особливо цінних природоохоронних земель та сприяла регіональному сталому розвитку, необхідно невідкладно вдосконалити Методику нарахування цього виду податку для земель природно-заповідного фонду.

Адже, як показує проведений аналіз ситуації, нормативна грошова оцінка лісової земельної ділянки площею в 1 га у складі земель природно-заповідного фонду значно більше ніж для аналогічної лісової земельної ділянкою у складі земель лісогосподарського призначення, і це правильно [6].

Так, розмір земельного податку за 1 гектар для земель ПЗФ, нормативну грошову оцінку якої проведено (при максимальній ставці податку 3%) складає 5 741,08 грн., а розмір земельного податку за 1 гектар для земель лісогосподарського призначення, нормативну грошову оцінку теж якої проведено (при максимальній ставці податку визначеного законодавством - 0,1%) складає 1,66 грн.

Тобто, податкове навантаження на 1 га лісової ділянки у складі ПЗФ майже у 3,5 тисячі разів вище у порівнянні з аналогічною лісовою ділянкою у складі земель лісогосподарського призначення.

Висновок такий, що при цій Методиці оподаткування, після завершення передачі земель у постійне користування, площа КБЗ, яка визначена Указами Президента України, і яка підлягатиме оподаткуванню буде складати 57399 га, а загальна сума земельного податку, яку необхідно було би сплачувати громадам становитиме понад 329 млн. грн. на рік.

Ці суми податків, є нереалістичними для державного бюджету в умовах війни, а тим більше для установ природно-заповідного фонду, які є бюджетними, неприбутковими, природоохоронними науково-дослідними установами, які фінансуються із державного бюджету (стаття 46 Закону України про природно-заповідний фонд).

Такий підхід дискредитує саму ідею земельного податку, як важливого економічного механізму збереження особливо цінних природоохоронних земель та компенсації громадам за вилучення їх із господарського використання, тому було би доцільно невідкладно законодавчо врегулювати ці проблеми.

Зараз, розмір земельного податку для земель природно-заповідного фонду, нормативну грошову оцінку якої не проведено, (при максимальній ставці податку для земель природно заповідного фонду – 5 % від нормативної грошової оцінки земель ріллі), у 50 разів перевищує розмір земельного податку для земель лісогосподарського призначення, нормативну грошову оцінку якої теж не проведено (при максимальній ставці податку для лісових земель 0,1 % від нормативної грошової оцінки земель).

У зв'язку з цим, Кабінетом Міністрів України, за ініціативою Міндовкілля, внесений на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України «Про внесення

змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування земель природно-заповідного фонду земельним податком» (законопроект № 10198 від 30.10.2023 р.), яким пропонується внести зміни до Податкового кодексу України щодо встановлення ставки земельного податку за земельні ділянки, які належать до земель природно-заповідного фонду, в розмірі, що не перевищує 0,1 % від їх нормативної грошової оцінки, тобто на рівні лісових земель.

Але попри все це, фактор земельного податку, на жаль зараз, по суті використовується як репресивний механізм щодо установ природно-заповідного фонду. А це аж ніяк не узгоджується із статтею 60 Закону України про природно-заповідний фонд, яка передбачає, що "Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування сприяють охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконанню покладених на них завдань".

Крім того, в цьому контексті, важливо також, звернути увагу, і на те, що стаття 142 Конституції України визначає, що «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і не рухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, **земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, міст, селищ...».**

А природно-заповідний фонд, відповідно до законодавства України охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання.

Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Отже, земля ПЗФ не є власністю територіальних громад, і очевидно, що політика формування їхніх бюджетів за рахунок земель та природних ресурсів природно-заповідного фонду, може виявитись такою, що суперечить Конституції України.

Обговорюючи цю гостру проблему, природоохоронна спільнота привертає увагу й до ролі природоохоронних територій, зокрема КБЗ, в формуванні та наданні екосистемних послуг в Карпатському регіоні і далеко за його межами.

Пропонується порадити, а скільки еколого - економічних послуг надає сьогодні біосферний заповідник місцевим громадам за:

- збереження біологічного і ландшафтного різноманіття;
- за збереження чистої джерельної води в т. ч. мінеральної;
- за якісне чисте повітря, рекреаційні, лікувально - оздоровчі ресурси;
- за кошти, які йдуть в місцеві бюджети від туристів, які приїжджають сюди тому, що тут розташований всесвітньо відомий Карпатський біосферний заповідник з його унікальною природною і культурною спадщиною....? І десятки інших надходження до місцевих бюджетів, про які "старостат" не зовсім розуміє, і які не хоче помічати.

В результаті може трапитись так, що всі ці громади будуть ще винні КБЗ [7] .

У зв'язку із цим варто також нагадати, що у Мадридському плані дій для біосферних резерватів (схвалений Генеральною конференцією ЮНЕСКО у 2008 році), вперше наведено визначення та опис екосистемних послуг, що отримали широке визнання в державному та приватному секторі й серед громадських організацій.

Визнається чотири різних категорії таких послуг: підтримуюча (кругообіг поживних речовин, формування ґрунтів і виробництво первинної продукції), забезпечуюча (їжа, прісна вода, деревина і волокна, паливо), регулююча (клімат, регулювання повеней і подолання захворювань, очистка води) і культурна (естетична, духовна, освітня та рекреаційна функції).

Зазначається, що екосистемні послуги можуть бути корисною концептуальною основою, побудованою на численних функціях біосферних резерватів, від охорони до виробництва на територіях / акваторіях.

Тому в Концепції біосферних резерватів як територій сталого розвитку пропонується розглядати як спробу визначення та створення специфічного для конкретної території поєднання підтримуючих, забезпечуючих, регулюючих і культурних екосистемних послуг, що створюють умови для екологічного, економічного та соціального добробуту місцевих громад та зацікавлених сторін.

Наприклад, різні зони біосферних резерватів можуть служити в якості місць для залучення нових інвестицій в сферу регулюючих послуг (регулювання клімату, очищення води, збереження біорізноманіття), та підвищення екологічної та соціальної ефективності забезпечуючих (сільське господарство, лісове господарство, рибальство) і культурних (туризм) послуг, які до теперішнього часу, можливо, були основними отримувачами інвестицій.

Активні та постійні консультації між науковими та дослідницькими співтовариствами, особами, які розробляють політику і приймають рішення, особами, які керують ресурсами, і місцевим населенням в біосферних резерватах мають важливе значення для знаходження оптимального поєднання екосистемних послуг, яке могло б проілюструвати роль біосферних резерватів в якості моделей сталого розвитку в масштабах наземних / морських екосистем на національному, регіональному та глобальному рівнях [8].

Література

1. Гамор Ф. Для збереження природно-заповідного фонду / Зелені Карпати. 2013, № 1-4. – С. 33 (<https://kbz.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/zk2013-1.pdf?ver=1743061573>).
2. Гамор Ф. На комітетських слуханнях у Верховній Раді України обговорено проблеми природно-заповідного фонду. / Зелені Карпати. 2015, № 1-4. - С. 12-14 (<https://kbz.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/zk2015.pdf?ver=1743061573>).
3. Гамор Ф. У Закарпатській ОДА проведено заходи з відзначення 50-річчя створення Карпатського біосферного заповідника. / Зелені Карпати. 2018. Спецвипуск. – С. 93 - 95 (<https://kbz.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/zk2018s.pdf?ver=1743061573>).
4. Гамор Ф. Вдосконалюємо економічні механізми збереження природно-заповідного фонду та розвитку прилеглих територій. /Зелені Карпати. 2019, № 1 – 4. – С. 53 – 56 (<https://kbz.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/zk2019.pdf?ver=1743066077>).

5. Гамор Ф. Плідна дискусія в Углянській громаді. / Інтернет ресурс:
<https://www.facebook.com/gamor.fedir/posts/pfbid027geHzNg2snGP3MA7F1S8nzzyjV4TeRMJFmQ2wxTSSvQyKfqm3NXZC5QaHvvaT8iWl>

6. Ковбаснюк І. П., Ковбаснюк Р. М. Проблемні аспекти плати за землю установами природно-заповідного фонду України в умовах воєнного стану // Функціонування об'єктів природно-заповідного фонду України в умовах воєнного стану: шляхи відновлення та розвитку: збірка матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 4–5 липня 2024 р.). – К. : Центр екологічної освіти та інформації, 2024. – С.35 – 39

7. Стеценко М. Коментар до публікації у Фейсбуці «Плідна дискусія в Углянській громаді». / Інтернет ресурс:
<https://www.facebook.com/gamor.fedir/posts/pfbid027geHzNg2snGP3MA7F1S8nzzyjV4TeRMJFmQ2wxTSSvQyKfqm3NXZC5QaHvvaT8iWl>

8. Гамор Ф.Д., Ковбаснюк А.Р., Ковбаснюк Р.М. Концепція біосферних резерватів ЮНЕСКО. Історія та особливості впровадження в різних країнах світу. Карпатський біосферний заповідник. – Львів: Простір-М, 2025. – С. 113 – 114 (https://kbz.in.ua/wp-content/uploads/2025/04/BioResUNESCO_1.pdf?ver=1754288884).