

РОЗДІЛ ІІІ. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.41:349.6

DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2025-1-03>

ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Одинцова В. І.*аспірантка кафедри земельного та аграрного права**Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна**orcid.org/0009-0000-8678-8852**odyntsovavaleriia@gmail.com*

Ключові слова: *правове стимулювання, земельне право, охорона земель, раціональне використання, економічні стимули, юридична відповідальність, податкові пільги, екологічна безпека, деградовані землі, земельне законодавство.*

У статті детально досліджується проблема правового стимулювання раціонального використання та охорони земель в Україні, що набуває особливої актуальності у контексті сучасних екологічних і економічних викликів, таких як кліматичні зміни, інтенсивне сільськогосподарське виробництво та урбанізація. Автор, В.І. Одинцова, аспірантка кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, аналізує еволюцію правових механізмів, спрямованих на заохочення суб'єктів земельних відносин до збереження родючості ґрунтів, запобігання деградації земель, їх забрудненню хімічними речовинами, ерозії та засолення, а також відновлення деградованих і малопродуктивних територій. Дослідження охоплює історичний розвиток правового регулювання земельних відносин, починаючи з радянських часів, зокрема через аналіз Основ земельного законодавства СРСР (1968 р.), Земельного кодексу УРСР (1970 р.) та сучасного земельного законодавства України, зокрема чинного Земельного кодексу України (2001 р.) із його численними редакціями та доповненнями.

Особлива увага приділена нормам Земельного кодексу України, які передбачають економічні стимули для землекористувачів, такі як податкові пільги для екологічно орієнтованих господарств, бюджетне фінансування рекультиваційних проєктів, компенсаційні механізми для власників земель, що зазнали деградації не з їхньої вини, та звільнення від плати за земельні ділянки, які перебувають у стадії відновлення або поліпшення їхнього стану відповідно до державних та регіональних програм. У статті підкреслюється, що попри наявність цих механізмів, система правового стимулювання потребує значного вдосконалення через недостатню ефективність їх реалізації, брак координації між державними органами та низьку обізнаність землекористувачів. Автор наголошує на необхідності посилення юридичної відповідальності за порушення норм охорони земель, введення штрафів за забруднення чи деградацію, а також на важливості балансування економічних інтересів землевласників із суспільною потребою у збереженні природних ресурсів для забезпечення екологічної безпеки, сталого розвитку та адаптації до змін клімату.

Дослідження акцентує на комплексному підході до стимулювання, який має включати як позитивні заходи (наприклад, державні гранти для впровадження екологічних технологій), так і негативні (юридична відповідальність, включаючи адміністративні та кримінальні санкції), щоб ефективно регулювати поведінку суб'єктів земельних

правовідносин. Практична значущість роботи полягає в окресленні ключових напрямів реформування земельного законодавства, зокрема у створенні ефективних стимулів для раціонального використання земель, відновлення деградованих територій, впровадження інноваційних агротехнологій та гармонізації приватних і суспільних інтересів. Автор також зазначає проблему відсутності загальнодержавної програми використання та охорони земель, хоча відповідні концепції, наприклад, схвалені у 2022 році, розроблялися, але не були реалізовані через брак фінансування та політичної волі. У висновках підкреслюється, що лише через інтеграцію правових, економічних, організаційних та освітніх заходів можна досягти тривалого збереження земельних ресурсів України, що є критично важливим для екологічної стабільності, продовольчої безпеки та економічного процвітання країни в умовах глобальних змін.

LEGAL INCENTIVES OF RATIONAL LAND USE AND PROTECTION

Odintsova V. I.

Postgraduate Student at the Department of Land and Agrarian Law

Yaroslav Mudryi National Law University

Hryhoriia Skovorody str., 77, Kharkiv, Ukraine

orcid.org/0009-0000-8678-8852

odyntsovavaleriia@gmail.com

Key words: *legal incentives, land law, land protection, rational land use, economic incentives, legal responsibility, tax benefits, environmental security, degraded lands, land legislation.*

The article offers a comprehensive exploration of the issue of legal incentives for rational land use and protection in Ukraine, which has become particularly relevant amid contemporary ecological and economic challenges, such as climate change, intensive agricultural production, and urbanization. Authored by V.I. Odintsova, a postgraduate student at the Department of Land and Agricultural Law of the Yaroslav Mudryi National Law University, the study analyzes the evolution of legal mechanisms designed to encourage land relations subjects to preserve soil fertility, prevent land degradation, pollution by chemical substances, erosion, salinization, and restore degraded and low-productivity areas. The research traces the historical development of land regulation, beginning with Soviet times, including an analysis of the Foundations of Land Legislation of the USSR (1968), the Land Code of the Ukrainian SSR (1970), and contemporary Ukrainian land legislation, particularly the current Land Code of Ukraine (2001) with its numerous amendments and supplements.

Special attention is devoted to the provisions of the Land Code of Ukraine, which establish economic incentives for land users, such as tax benefits for environmentally oriented farms, budgetary funding for reclamation projects, compensation mechanisms for landowners whose lands have degraded through no fault of their own, and exemptions from land payments for areas undergoing restoration or improvement under national and regional programs. The article underscores that, despite the existence of these mechanisms, the system of legal incentives requires significant enhancement due to their ineffective implementation, lack of coordination among state authorities, and low awareness among land users. The author emphasizes the necessity of strengthening legal liability for violations of land protection regulations, introducing fines for pollution or degradation, and the importance of balancing the economic interests of landowners with the societal need to preserve natural resources to ensure environmental security, sustainable development, and adaptation to climate change.

The study advocates for a comprehensive approach to incentives, which should encompass both positive measures (e.g., government grants for implementing

eco-friendly technologies) and negative measures (legal responsibility, including administrative and criminal sanctions) to effectively regulate the behavior of land rights subjects. The practical significance of the research lies in identifying key directions for reforming land legislation, including the creation of effective incentives for rational land use, restoration of degraded areas, adoption of innovative agricultural technologies, and harmonization of private and public interests. The author also highlights the persistent problem of the absence of a national program for land use and protection, despite the development of relevant concepts, such as the one approved in 2022, which have not been implemented due to insufficient funding and political will. In the conclusions, the author stresses that only through the integration of legal, economic, organizational, and educational measures can long-term preservation of Ukraine's land resources be achieved, which is critically important for the country's environmental stability, food security, and economic prosperity in the face of global changes.

Вступ. В сучасних умовах загальноновизнаним є положення про те, що збереження та підтримка якісного стану землі, яке б гарантувало сприятливе навколишнє природне середовище і благополуччя суспільства, має володіти пріоритетом відносно будь-яким проявам економічної вигоди, яку можна отримати у процесі використання землі. Проте господарський механізм поки що недостатньо впливає на підвищення зацікавленості суб'єктів, які використовують земельні ділянки, у здійсненні заходів, що забезпечують охорону, раціональне використання і відновлення деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель. Натомість необхідність відновлення таких земель, що займають значну площу, і забезпечення належної охорони земель, які використовуються, цілком очевидна.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання щодо правового стимулювання у сфері земельних відносин не нове, воно має свою історію започаткування та розвитку, яке потребує свого спеціального дослідження. Достатньо зазначити, що це питання законодавче підґрунтя отримало в союзних Основах земельного законодавства (1968р.). Стаття 13 Основ, що мала назву «Охорона земель і підвищення родючості ґрунтів», покладала на землекористувачів обов'язок проводити ефективні заходи щодо підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів щодо запобігання вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати засолення, заболочування, забруднення земель, заростання їх бур'янами, а також інших процесів, які погіршують стан ґрунтів. Названа норма підкреслювала, що спеціальній охороні підлягають сільськогосподарські угіддя, особливо зрошувані та осушені землі. Закон наголошував, що сільськогосподарські юридичні особи, які використовували землі сільськогоспо-

дарського призначення, зобов'язані охороняти, відновлювати та підвищувати родючість ґрунтів. На промислові і будівельні підприємства, організації і установи було покладено обов'язок не допускати забруднення сільськогосподарських та інших земель виробничими та іншими відходами, а також стічними водами. Насамкінець стаття 13 Основ передбачала, що союзним і республіканським законодавством можуть бути встановлені заходи матеріального заохочення землекористувачів, які стимулюють здійснення заходів з охорони земель, підвищення родючості ґрунтів і залучення до сільськогосподарського обігу землі, що не використовуються [1]. Земельний кодекс УРСР (1970 р.), розвиваючи положення Основ щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, уточнив і деталізував відповідні обов'язки носіїв земельних прав відповідно до місцевих природних і господарських умов. Зокрема, стаття 34 ЗК УРСР яка мала назву «Заохочення землекористувачів у справі охорони земель і підвищення родючості ґрунтів» передбачала, що заходи матеріального заохочення землекористувачів, які стимулюють здійснення заходів по охороні земель, підвищенню родючості ґрунтів і введенню в сільськогосподарський обіг невикористовуваних земель, можуть бути встановлені законодавством Союзу РСР та Української РСР [2]. На відміну від викладеного, наприклад, у статті 40 Земельного кодексу Естонської РСР містилося положення про те, що можуть бути передбачені заходи морального і матеріального заохочення керівників і спеціалістів господарств, які забезпечують виконання юридичних вимог щодо охорони ґрунтів і підвищення їх родючості [3].

В сучасних умовах одним із важливих завдань чинного вітчизняного земельного законодавства виступає досягнення гармонійного співвідношення потреб економічного розвитку з цілями

відтворення якісного стану земель та їх охорони. Досягнення такого сполучення вимагає здійснення різних за характером заходів: організаційних, правових, економічних та інших. В юридичній літературі підкреслюється, що правовий інструментарій у справі впливу на власників та землекористувачів земельних ділянок, що здійснюється з метою забезпечення цільового, раціонального та ефективного використання земельних ділянок, а також їх охорони, являє собою сукупність законодавчих засобів, способів та прийомів, завдяки застосуванню яких суб'єкт впливу вибудовує власну поведінку у сфері використання земельної ділянки таким чином, щоб воно було належним. Автор зазначає, що починаючи із радянських часів, простежується одноманітність таких інструментів правового впливу [4, с. 98].

У процесі реалізації сучасної земельної реформи в Україні та з прийняттям Закону України «Про плату за землю» і переходом до платності у сфері земельних відносин законодавче закріплення отримав економіко-правовий механізм раціонального використання та охорони земель. Згідно зі статтею 87 Земельного кодексу УРСР (1990 р.) економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель спрямоване на підвищення заінтересованості землеволодільців і землекористувачів, у тому числі орендарів, у збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, на захист земель від негативних наслідків виробничої діяльності і включав: виділення коштів республіканського або місцевого бюджету для відновлення земель, порушених не з їх вини; звільнення від плати за земельні ділянки, які перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану, в період, передбачений проектом проведення робіт; надання пільгових кредитів; часткову компенсацію з коштів бюджету зниження доходу в результаті тимчасової консервації порушених не з їх вини ділянок; заохочення за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду, виробництво екологічно чистої продукції [5].

В подальшому завдання і зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, закріплені в першому Земельному кодексі УРСР, фактично були продубльовані у статті 87 Земельного кодексу України (в редакції від 13 березня 1992 р.). Із змісту економічного стимулювання було виключено лише «надання пільгових кредитів».

Згідно з чинним Земельним кодексом України (стаття 205) зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель включає чотири відносно самостійні напрямки: а) надання податкових і кредитних пільг громадянам

та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [6].

Системний аналіз наведених положень свідчить, що матеріальне стимулювання відповідних заходів здійснюється державою за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів. В окремих випадках стимулюються заходи, передбачені загальнодержавними (державними) та регіональними програмами використання та охорони земель. Нажаль, починаючи з 2001 року, коли був прийнятий чинний Земельний кодекс України, не було прийнято жодної загальнодержавної програми використання та охорони земель. Хоча відповідні проекти таких програм розроблювалися. Так, Перехідними положеннями, Земельного кодексу України було передбачено розробку та прийняття Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Проте вона залишилася лише на папері. Остання Концепція загальнодержавної програми використання та охорони земель, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 року № 70-р, теж передбачає прийняття такої програми.

За радянських часів категорія «правове стимулювання» визначалася як створення сприятливих умов для тієї чи іншої діяльності як надання якихось благ в якості заохочення за досягнуті результати. При цьому розмежовували стимули на позитивні і негативні. До останніх відносилися стимули, зокрема у сфері господарських відносин, які відображалися у зменшенні майна зобов'язаного суб'єкта за невиконання або неналежне виконання зобов'язань (штраф, неустойка, відшкодування збитків).

Правове стимулювання природоохоронної діяльності в народному господарстві визначалося як закріплена в нормах права система заходів, спонукаючих суб'єктів правовідносин орієнтуватися у своїй діяльності не тільки на високі показники, а і на виконання ними планів і заходів з охорони природи, на дотримання норм і правил використання природних ресурсів, переробки виробничих відходів тощо.

На думку представника вітчизняної еколого-правової науки Б.Г. Розовського, раціональне природокористування – проблема комплексна і в її вирішенні, поряд з іншими факторами, важливе значення відіграє правова регламентація процедури використання суспільством оточуючого природного середовища. У зв'язку з цим теорія і практика висувають задачу підвищення стимулюючої ролі природоохоронного законодавства та ефективності юридичної відповідальності за її порушення [7, с. 4-5].

Під стимулюванням у системі охорони навколишнього природного середовища Н.Р. Малишева розуміє комплекс заходів, що породжують інтерес, спонукають суб'єктів, діяльність яких впливає на стан довкілля, та пов'язана з природокористуванням, до раціонального використання природних ресурсів, впровадження найбільш ефективних екологічно чистих технологій, природоохоронного устаткування [8, с. 237].

Практика свідчить, що вдосконалення земельного законодавства і системи стимулювання раціонального використання та охорони земель є нагальною необхідністю, оскільки у сфері використання та охорони земель поки що не склався порядок беззастережного виконання всіх законодавчих вимог, які стосуються охорони земель і відновлення їх якісного стану. Так, Земельний кодекс України (статті 91 і 96) на власників і користувачів земельних ділянок покладає обов'язки, в тому числі і щодо підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей земель, а також додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля. Проте названі обов'язки фактично не забезпечені примусовою силою держави для їх виконання, тобто йдеться про незабезпечення правовими механізмами примусової реалізації, так стаття 211 Земельного кодексу України не називає невиконання названих обов'язків в якості самостійних порушень земельного законодавства [6].

Як бачимо, така ситуація викликана діями наявності факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. В число таких факторів, зокрема, входить і те, що охорона і відтворення якісного стану земель виступають достатньо дорогими заходами, а максимальне вилучення корисних властивостей у процесі використання землі власником або користувачем складає першочергове завдання будь-якого суб'єкта, який використовує земельну ділянку.

У свій час при дослідженні актуальних проблем земельних відносин в умовах незалежної України, розглядаючи питання, які стосуються правового стимулювання різних видів діяльності, М.В. Шульга обґрунтував існування стимулюючих гарантій земельних прав, сутність яких автор вбачає в тому, що вони являють собою спону-

кання суб'єкта до певної позитивної поведінки, поступків, дій або невчинення протиправних дій і в кінцевому рахунку результатів, в яких зацікавлені конкретні суб'єкти, суспільство і держава. Стимулюючі гарантії створюють умови і дозволяють управляти поведінкою суб'єктів таким чином, щоб негативний вплив на землю як об'єкт природи був зведений до мінімуму [9, с. 204-205].

Поділяючи наведений підхід автора до проблематики, яка досліджується, зазначимо, що він може бути використаний при визначенні поняття «правове стимулювання». Відомо, що в літературі немає єдності щодо визначення даної категорії. Висловлені думки авторів з цього приводу можна згрупувати за двома напрямками. Представники першого напрямку обстоюють вузьке поняття правового стимулювання. Під правовим стимулюванням вони розуміють тільки заохочення. Прибічники вузького розуміння стимулювання виходять з того, що покарання і заохочення суттєво розрізняються з урахуванням способів впливу на волю і свідомість людей. В якості стимулів вони вважають тільки ті норми, які створюють для суб'єктів права таку ситуацію, яка дозволяє їм отримати певні блага (наприклад, матеріального порядку). Зазначимо, що саме матеріальний фактор при організації стимулювання у сфері земельних відносин відіграє провідну роль. Широке поняття стимулювання охоплює як заохочення, так і відповідальність. Прибічники вузького розуміння стимулювання виходять з того, що покарання і заохочення суттєво розрізняються за способами впливу на волю і свідомість людей, за їх роллю у здійсненні правового регулювання суспільних відносин.

Висновки. Правове стимулювання в широкому розумінні охоплює єдність двох відносно самостійних протилежностей: заохочення і відповідальності. В даному випадку йдеться про те, що реалізується можливість на основі їх застосування досягти загальної мети, сформульованої державою – ефективна охорона і відновлення якісного стану земель різними способами. Сутність стимулювання в широкому сенсі полягає в тому, що воно охоплює різні за змістом відповідальність і заохочення. В кінцевому рахунку наведений підхід за умови єдності названих способів впливу на носіїв земельних прав дозволить досягати раціонального використання, ефективної охорони та відновлення якісного стану земель. Отже дослідження правового стимулювання поведінки власників земельних ділянок і землекористувачів має проводитися з урахуванням того, що треба виділяти основні методи стимулювання: заохочення успіхів, досягнутих у сфері раціонального використання і охорони земель та відновлення їх якісного стану, а також відповідальність за протиправну поведінку, пов'язану з негативним

впливом на землю як об'єкт природи. При цьому йдеться про два методи стимулювання, які можна назвати стимулювання позитивними і негативними засобами.

Таким чином правове стимулювання у сфері земельних відносин – це законодавче спонукання носіїв земельних прав до певних дій і насамкінець результатів, в яких зацікавлена держава і суспільство. Зазвичай це тривалий процес, який охоплює

обов'язкове прийняття у встановленому порядку комплексу відповідних правових норм, які забезпечують певну поведінку та їх практичну реалізацію. При цьому треба мати на увазі, що в ролі правового стимулу виступає не тільки правова норма, яка передбачає надання соціальних благ, спрямованих на задоволення інтересів носія земельних прав, а і норма, яка передбачає настання відповідальності за протиправну поведінку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік від 13.12.1968 р. URL: <https://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15219.htm> (дата звернення: 19.02.2025).
2. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07/ed19700708#Text> (дата звернення: 19.02.2025).
3. Земельний кодекс Естонської РСР : офіц. текст. Таллінн : Еесті раамат, 1970. 213 с.
4. Санніков Д. В. До питання актуалізації економічного механізму регулювання земельних відносин. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання», м. Острогож, 13–14 листоп. 2015 р. Острогож : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2015. С. 98.
5. Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19901218#Text> (дата звернення: 19.02.2025).
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 19.02.2025).
7. Розовський Б. Г. Правове стимулювання раціонального природокористування. Київ : Наукова думка, 1981. 229 с.
8. Малишева Н. Р., Єрофєєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків : Право, 2017. С. 237.
9. Шульга М. В. Актуальні правові проблеми земельних відносин у сучасних умовах. Харків : Фірма «Консум», 1998. 224 с.

REFERENCES

1. Osnovy zemelnogo zakonodavstva Soyuzu RSR i soyuznykh respublik vid 13.12.1968 [Fundamentals of Land Legislation of the USSR and Union Republics of December 13, 1968]. (1968). Retrieved from: <https://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15219.htm> (accessed 19.02.2025).
2. Zemelnyi kodeks Ukrainskoi RSR vid 08.07.1970 [Land Code of the Ukrainian SSR of July 8, 1970]. (1970). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874%D0%B0-07/ed19700708#Text> (accessed 19.02.2025).
3. Zemelnyi kodeks Estonskoi RSR: ofitsiyni tekst [Land Code of the Estonian SSR: Official Text]. (1970). Tallinn: Eesti raamat.
4. Sannikov, D. V. (2015). Do pytannia aktualizatsii ekonomichnoho mekhanizmu rehuliuivannia zemelnykh vidnosyn [On the Issue of Updating the Economic Mechanism for Regulating Land Relations]. In Materialy IV Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii “Malynovski chytannia” [Proceedings of the IV International Scientific and Practical Conference “Malynovski Readings”], m. Ostrog, 13–14 lystop. 2015 r. (pp. 98). Ostrog: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu “Ostrozka akademiia”.
5. Zemelnyi kodeks Ukrainskoi RSR vid 18.12.1990 r. [Land Code of the Ukrainian SSR of December 18, 1990]. (1990). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed19901218#Text> (accessed 19.02.2025).
6. Zemelnyi kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 r. [Land Code of Ukraine of October 25, 2001]. (2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (accessed February 19, 2025).
7. Rozovskiy, B. H. (1981). Pravove stymuliuvannia ratsionalnoho pryrodokorystuvannia [Legal Stimulation of Rational Nature Management]. Kyiv: Naukova dumka.
8. Malysheva, N. R., & Yerofieiev, M. I. (2017). Naukovo-praktychnyi komentar do Zakonu Ukrainy “Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyssha” [Scientific and Practical Commentary on the Law of Ukraine “On Environmental Protection”]. Kharkiv: Pravo.
9. Shulha, M. V. (1998). Aktualni pravovi problemy zemelnykh vidnosyn u suchasnykh umovakh [Current Legal Issues of Land Relations in Modern Conditions]. Kharkiv: Firma “Konsum”.