

УДК 349.6:349.4

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.2>

**Борщевська О. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного і трудового права  
Одеського національного морського університету  
ORCID: 0000-0003-2549-429X

**Іванова О. М.,**

старший викладач кафедри цивільного і трудового права  
Одеського національного морського університету  
ORCID: 0000-0001-8307-5996

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СІЛЬГОСПТОВАРОВИРОБНИКІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **RESPONSIBILITY OF AGRICULTURAL PRODUCERS FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY REQUIREMENTS**

*У статті розглянуто питання про можливу відповідальність сільгоспвиробників за порушення норм екологічної безпеки. Звернуто увагу на нещодавнє прийняття пакету законодавчих актів, якими передбачаються, зокрема, зміни, що стосуються виробників сільськогосподарської продукції. Зауважено, що Україна є державою з великими аграрними перспективами, тому слід більш детально підходити до вивчення та оцінки відповідальності сільгоспвиробників, зокрема за порушення норм екологічної безпеки, оскільки закріплення права приватної власності на землю не може нівелювати правові норми безпечною використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення стосовно екологічного законодавства.*

*У статті досліджено сучасне законодавство стосовно оцінки впливу на довкілля із предметного визначення відповідності його сучасним умовам під час триваючої земельної реформи. Визначено випадки можливої прямої заборони зміни цільового призначення земельної ділянки, навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначеності особливої цінності родючого шару землі. Визначено доцільність заходів із кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.*

*Зауважено, що розпочата земельна реформа, яка донині триває, не у повному обсязі змогла врахувати ті екологічні ризики, які можуть настати через нормативні дозволи, що пропонуються пакетом новітніх законодавчих актів стосовно реформування ринку землі.*

*Пропозиції, надані у висновках, можуть стати кроком для забезпечення екологічної безпеки та економічної рівноваги у державі, оскільки внесення таких змін до законодавства України змушуватиме потенційних правопорушників дотримуватися норм, які забезпечуватимуть безпечне довкілля та раціональність використання природних ресурсів, зокрема основного засобу сільськогосподарського виробництва – землі.*

**Ключові слова:** сільськогосподарський товаровиробник, екологічна безпека, відповідальність, земельна реформа

*The article considers the possible liability of agricultural producers for violations of environmental safety standards. Attention is drawn to the recent adoption of a package of legislation, which provides, in particular, changes that will affect agricultural producers. It is noted that Ukraine is a country with great agricultural prospects, so it is necessary to take a more detailed approach to studying and assessing the responsibility of farmers, in particular, for violating environmental safety, as the consolidation of private land ownership can't level the legal norms of safe use of agricultural land in terms of environmental legislation. The article examines the current legislation on environmental impact assessment to determine its compliance with modern conditions in the process of ongoing land reform. Cases of possible direct prohibition of change of purpose of the land plot are defined, even at desire of the owner of the land plot, for example, at definition of special value of a fertile layer of the earth. The expediency of measures of criminal and administrative liability for non-compliance with the mechanism of changing the purpose of the land and removing the fertile layer of land in any case, even when changing the purpose of the land. It is noted that the ongoing land reform, which is still ongoing, has not been able to fully take into account the environmental risks that may arise from the regulatory permits proposed by the latest legislation on land market reform. The proposals presented in the conclusions can be a step to ensure environmental security and economic balance in the country, as such changes in Ukrainian legislation will force potential offenders to comply with standards that will ensure a safe environment and rational use of natural resources, including the main means of agricultural production – land. agricultural commodity producer, ecological safety, responsibility, land reform*

**Key words:** Agricultural commodity producer, ecological safety, responsibility, land reform

**Постановка проблеми.** Актуальність теми зумовлена земельною реформою, яка досі триває. Прийнятий пакет законодавчих актів передбачає, зокрема, зміни, які стосуються виробників сільськогосподарської продукції. З огляду на те, що Україна є державою з великими аграрними перспективами, слід більш детально підходити до вивчення та оцінки відповідальності сільгоспвиробників, зокрема за порушення норм екологічної безпеки, оскільки закріплення права приватної власності на землю не може нівелювати правові норми безпечного використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення стосовно екологічного законодавства.

**Мета дослідження** – вивчення сучасного законодавства щодо оцінки впливу на довкілля із предметного визначення відповідності його сучасним умовам під час триваючої земельної реформи; визначення випадків, за яких буде прямо заборонено змінювати цільове призначення земельної ділянки, навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначеності особливої цінності родючого шару землі; визначення доцільності заходів із кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Наразі питаннями екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення, зокрема відповідальності сільгоспвиробників, не приділялося значної уваги. Окремі питання визначення норм екологічної безпеки свого часу вивчали В.І. Андрейцев, О.І. Заєць, І.І. Каракаш, М.В. Краснова та інші.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна, як неодноразово підкреслювалося, є країною із великим потенціалом сільськогосподарського виробництва. Наразі Україна є одним із потужних експортерів сільськогосподарської продукції та сировини. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1] з 1 січня 2016 р. між сторонами почала діяти поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі, тобто переважна кількість усієї продукції за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності стали для України з нульовим митом. Унаслідок цього зріс експорт української сільськогосподарської продукції до ЄС.

Слід зауважити, що сільське господарство не може функціонувати без використання ґрунтів та інших природних ресурсів. Однак розпочата земельна реформа, яка донині триває, не у повному обсязі враховує ті екологічні ризики, які можуть настати через нормативні дозволи, що пропонуються пакетом новітніх законодавчих актів стосовно реформування ринку землі. Зокрема неодноразово підкреслювалось у наукових дослідженнях, що земля є власністю українського народу згідно з

Основним Законом України – Конституцією України [2] і Цивільним кодексом України [3]. Деякі науковці вважають, що інтереси українського народу щодо здійснення його права власності сприяють тільки забезпеченню екологічної безпеки країни, збереженню природних ресурсів в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь громадян України, народу загалом, а також вирішенню всіх питань, пов'язаних із володінням і розпорядженням цими ресурсами під своїм безпосереднім контролем і за своєю безпосередньою участю [4, с. 13; 5, с. 129]. Погоджуючись із цим, слід також відзначити, що, як зазначала О.М. Борщевська, «ознаками права власності українського народу мають стати матеріальний інтерес власника (тобто українського народу) на отримання матеріального блага та цивільно-правове законне представництво держави і територіальних громад щодо українського народу, які б діяли від імені і в інтересах українського народу» [6, с. 41].

Наразі можна побачити, що пакет законів, прийнятий у межах земельної реформи, взагалі нівелює поняття Українського народу як власника землі в Україні. У правову площину виводиться фізична чи юридична особа як власник землі. Можна припустити вищезазначене твердження про те, що інтереси Українського народу у здійсненні його права власності сприяють тільки забезпеченню екологічної безпеки країни, тобто надати праву власності Українського народу еколого-правовий статус. Але це також є хибною практикою, оскільки, наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [7] вносить зміни до статті 20 Земельного кодексу України «Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок» відносно зміни цільового призначення земель. І знову ця стаття не регламентує участі Українського народу. Зокрема, частина 2 статті 20 Земельного кодексу у новітній редакції закріплює, що віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок здійснюється щодо земельних ділянок, якими розпоряджаються Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, за рішенням відповідного органу, а земельних ділянок приватної власності – їхніми власниками [8]. Більше того, навіть опція зміни цільового призначення земельної ділянки дозволена навіть землекористувачам, які використовують земельні ділянки на правах постійного користування, оренди, емфітевзису, суперфіції і мають будівлі і споруди, які перебувають у них у приватній власності на земельних ділянках державної і комунальної власності, віднесених до категорій земель житлової та громадської забудови, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також земельних

ділянок (окрім земельних ділянок, розташованих на територіях, об'єктах природно-заповідного фонду). Тобто інтереси Українського народу як власника, інтереси якого повинна захищати держава, нівелюються. Більше того, законодавець взагалі вивів із правового поля категорію «права власності Українського народу». Використання такої категорії було запорукою та важелем, яким можна було користуватися для збереження стабільності земельних відносин у державі.

Ураховуючи правовий нігілізм, зумовлений неоднозначним розумінням бажаного результату і наявного правового інструментарію у запропонованій земельній реформі, вважається, що взагалі така норма надає «зелене світло» для зловживань, зокрема у сільськогосподарському секторі економіці. До речі, Український класифікатор цільового використання землі [9], у свою чергу, визначає власні види земель щодо їхнього цільового використання, які не відповідають Земельному Кодексу.

Відомо, що в єдиному реєстрі судових рішень майже не зустрічалися рішення щодо правових наслідків використання земельної ділянки за нецільовим призначенням у вигляді вилучення її за статтями 141 та 143 Земельного кодексу України [10]. Нині через зміни у земельному законодавстві, зокрема статті 20 Земельного кодексу, надія на використання цих правових важелів взагалі зникає. І це лише те, що стосується землекористувачів. Щодо приватних власників земельних ділянок, стаття 140 Земельного кодексу України ще і до земельної реформи не встановлювала можливості припинення права власності на земельну ділянку через її нецільове використання.

Вважають за доцільне розглядати питання цільового використання земельної ділянки із прив'язкою до правової категорії «право власності Українського народу», оскільки земля – це один із найдорожчих природних ресурсів, який має і публічно-правове значення, тому й опосередковується вищезазначеною правовою категорією, а також застосовується у приватно-правовому сегменті правових знань, який зумовлюється категорією приватної власності на землю. Проте особливо слід виділити екологічне навантаження поняття «цільове призначення земельних ділянок», виходячи з того, що, серед іншого, економічне благополуччя України залежить і від експорту сільськогосподарської продукції, яка може вирощуватися на екологічно чистих ґрунтах, які є надбанням та багатством Українського народу.

Слід зауважити, що в пакеті зі законодавчими змінами, які запроваджують земельну реформу, детально не визначено механізму, який би встановлював доцільну та обґрунтовану зміну цільового використання земельної ділянки, зокрема визначеної для сільськогосподарського виробництва. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування

використання земель» [11] визначається можливість власників земельних ділянок, як указувалося, самотійно змінювати їхню категорію і цільове призначення без розроблення землепорядної документації, без отримання погодження чи рішення органу влади, який, до речі, є представником Українського народу. Цей законодавчий акт допускає і самотійну зміну цільового призначення сільськогосподарських земель на землі інших категорій, таких як землі промисловості, житлової і комерційної забудови. Більше того, згідно зі змінами у статті 38 Земельного кодексу України знімаються обмеження щодо можливості житлової і громадської забудови тільки в межах населених пунктів. Тобто така забудова (разом зі зміною цільового призначення земельних ділянок за межами населених пунктів) із великою долею імовірності використовуватиметься за рахунок земель сільськогосподарського призначення.

У цьому аспекті слід звернути увагу на розбіжності частини 8 статті 20 Земельного кодексу у новій редакції щодо відшкодування власником земельної ділянки (а для земель державної та комунальної власності – користувачем) втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, окрім випадків, визначених законом, за зміну цільового призначення земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення з частиною 1 статті 208 Земельного кодексу України (зміни були внесені раніше Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» [12]) щодо звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва громадян та юридичних осіб у разі використання земельних ділянок під будівництво та обслуговування житлових будинків і господарських будівель.

По-перше, наразі ані законодавчо, ані на підзаконному рівні не визначений механізм проведення потрібної оцінки шкоди, а також навіть оцінки впливу на довкілля цих змін цільового призначення земельних ділянок. По-друге, не розроблений еколого-правовий механізм оцінки потенційних наслідків таких дій. По-третє, загальновідомо, що існує економічна шкода, яку можна приблизно вирахувати у кількісному еквіваленті, та є екологічна шкода, яку вирахувати досить важко, виходячи із необхідності вирахування та оцінки різних факторів, які можуть настати чи не настати у майбутньому та погіршити становище навколишнього природного середовища, частиною якого є земельна ділянка вже не як об'єкт права власності, а як природний ресурс.

Більше того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [13] взагалі скасовує заборону на зміну цільового призначення навіть сільськогосподарських земельних ділянок під мораторієм.

Така законодавча всездозволеність щодо потенційно неконтрольованої зміни цільового призначення земельних ділянок та, як наслідок, зменшення кількості сільськогосподарських угідь потребує детального механізму дій, який би запобігав безконтрольній і хаотичній зміні цільового призначення земельних ділянок.

Слід звернути увагу на Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Абзац 3 пункту 2 частини 3 статті 3 цього Закону визначає зміну цільового призначення сільськогосподарських земель (якщо нове призначення відноситься хоча б до одного виду діяльності, зазначеного у частинах другій і третій цієї статті) та зміну цільового призначення особливо цінних земель [14]. Серед тих пунктів немає пункту щодо житлової і громадської забудови.

Така законодавча невизначеність та невиваженість питань про зміну цільового призначення земельних ділянок, зокрема сільськогосподарського призначення, може стати на заваді екологічної безпеки країни, а також її економічного розвитку.

Житлова забудова потенційно родючих земель, яка здійснюватиметься на тих земельних ділянках, де власник змінив цільове призначення без виваженого рішення щодо оцінки всіх ризиків, зокрема екологічних, може призвести врешті-решт до того, що країна потерпає від наслідків, спричинених недоліками законодавства.

Як уже зазначалось, у цьому сенсі використання права власності Українського народу є правовим важелем, який має бути врахований за будь-яких об'єктів із земельними ділянками, оскільки Український народ є колегіальним суб'єктом, в інтересах якого діє держава. І тільки такий логічний ланцюжок повинен використовуватися задля формування правового справедливого проведення земельної реформи та з метою запобігання і мінімізації екологічних ризиків, які виникають під час здійснення права суб'єкта на зміну цільового призначення земельної ділянки.

**Висновки і пропозиції.** Отже, для вирішення вищезазначених завдань потрібно:

1) внести зміни до Закону України «Про оцінку впливу» в абзац 2 пункту 10 частини 3 статті 3 такого змісту: «будівництво житлових кварталів (комплексів багатоквартирних житлових будинків) і торговельних чи розважальних комплексів поза межами населених пунктів або в межах населених пунктів, якщо не передбачено їхнє підключення до централізованого водопостачання та/або водовідведення; будівництво кінотеатрів із більш як 6 екранами; будівництво (облаштування) автостоянок». Тобто видалити вказівку на розмір площі земельної ділянки, оскільки для таких об'єктів потрібно у будь-якому разі проводити оцінку впливу на довкілля;

2) з урахуванням того, що власник земельної ділянки не має права всупереч Конституції України задля забезпечення екологічної та економічної безпеки на свій розсуд змінювати цільове призначення земельної ділянки, потрібно визначити механізм, за яким держава діятиме в інтересах Українського народу і визначатиме окремо, по пунктах доцільність зміни цільового призначення земельної ділянки;

3) визначити випадки, за яких буде прямо заборонено змінювати цільове призначення земельної ділянки навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначення особливої цінності родючого шару землі;

4) прийняти низку підзаконних актів, повинних визначити механізм та методiku відшкодування втрат у разі зміни цільового призначення земельної ділянки, зокрема під час житлової і громадської забудови;

5) визначити заходи щодо суворої кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.

Такі заходи повинні позитивно вплинути на формування інституцій правової держави із дотриманням вимог Основного Закону держави – Конституції України до економічної та екологічної безпеки країни, захисту прав такого колегіального суб'єкта права, як Український народ.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]: Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
2. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
4. Перчеклій І.М. Право власності українського народу на природні ресурси: еколого-правові засади. Автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Київ, 2015. 18 с.
5. Калініченко З.Д. Питання законодавчого забезпечення права власності на природні ресурси. Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України: матеріали I Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). Київ : Національна академія прокуратури України, 2016. С.128-130.

6. Борщевська О.М. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : колективна монографія. За заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 528 с.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

9. Український класифікатор цільового використання землі (УКЦВЗ), затверджений листом Держкомзему України від 24 квітня 1998 р N 14-1-7/1205 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1205219-98#Text>

10. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

12. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» від 29 жовтня 2019 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-20#Text>

13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

14. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>