

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ВОРОБІЙОВА Т. М.,
аспірант кафедри цивільного права
(Запорізький національний університет)

УДК 349.414:332.3(477)

**ПОНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ
ХУДОБИ ТА ЇХНЄ МІСЦЕ В СКЛАДІ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена проблемі визначення земельних ділянок для вирощування кормів для худоби як об'єкта земельних правовідносин. Проаналізовано місце цих ділянок у складі земель сільськогосподарського призначення та земель інших категорій. Обґрунтовано та запропоновано поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

Ключові слова: *землі сільськогосподарського призначення, земельні ділянки для вирощування кормів для худоби, сінокоси, пасовища, цільове призначення земельної ділянки.*

Статья посвящена проблеме определения земельных участков для выращивания кормов для скота как объекта земельных правоотношений. Проанализировано место этих участков в составе земель сельскохозяйственного назначения и земель других категорий. Обосновано и предложено понятие земельных участков для выращивания кормов для скота.

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, земельные участки для выращивания кормов для скота, сенокосы, пастбища, целевое назначение земельного участка.*

The article is devoted to the problem of determining the land plots for the production of feed for cattle as an object of land legal relations. The place of these sites in the composition of agricultural lands and lands of other categories is analyzed. The concept of land plots for raising livestock feed is grounded and proposed.

Key words: *agricultural land, plots for growing livestock feed, hayfields, pastures, purposeful use of land.*

Вступ. У структурі вітчизняного аграрного комплексу тваринництво завжди відігравало важливу роль. Складні та суперечливі перипетії реформаційних процесів на селі спричинили в цій галузі низку кризових явищ, від яких воно, як вбачається, не може відійти і нині. Так, за інформацією Департаменту стратегії та економічного розвитку Міністерства аграрної політики та продовольства України, кількість великої рогатої худоби в державі з 1 серпня 2017 р. до 1 серпня 2018 р. скоротилася із 4,26 до 3,97 млн. голів, поголів'я свиней – із 6,89 до 6,52 млн. голів [1]. На наш погляд, такий стан не останньою чергою спричинений проблемами в земельно-ресурсному забезпеченні потреб тваринницької галузі. Зокрема, як зазначено в Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 р., затвердженої рішенням Запорізької обласної ради від 25 лютого 2016 р. № 1, у структурі сільськогосподарських угідь краю рілля становить 99,3% (1 904,1 тис. га), тоді як сінокоси та пасовища – лише 0,5% (299,5 тис. га) [2]. Окреслені проблеми мають вирішуватися і в правовій площині, зокрема шляхом дослідження та подальшого



адекватного нормативного забезпечення правовідносин у сфері використання й охорони земель для вирощування кормів для худоби.

Варто зазначити, що вітчизняна земельно-правова наука, яка приділяє значну увагу питанням правового режиму земель сільськогосподарського призначення загалом (праці В.К. Гуревського, П.Ф. Кулиничка, А.В. Луначенка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, В.Д. Сидор, Н.І. Титової, О.М. Туєвої, М.В. Шульги, В.В. Янчука, В.З. Янчука й інших учених), побіжно досліджує правові аспекти щодо тих земельних ділянок, які забезпечують формування кормової бази для вирощування худоби. Насамперед підкреслимо, що і в чинному законодавстві та в теорії земельного права категорія «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» відсутня, що, на нашу думку, є прогалиною, ліквідувати яку ми намагатимемося в цій статті.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, визначення їхнього місця в складі земель України.

Результати дослідження. Досягнення окресленої мети неможливе без використання знань агрономічної науки й аграрної економіки, які стосуються кормовиробництва. Сучасне кормовиробництво має досить багато напрямів, серед яких і заготівля морських водоростей, вітамінів та амінокислот, утилізація відходів борошномельного й інших харчових виробництв, гідропонне вирощування вітамінної зеленої маси, використання деревних відходів тощо, але основними напрямками цієї господарської діяльності є лучне та польове кормовиробництво [3, с. 3]. Як зазначає О.І. Зінченко, «лучна і польова кормова площа забезпечує одержання до 70–80% усіх кормів – сіна, силосу, сінажу, зелених і штучно зневоднених кормів» [3, с. 4]. Водночас наголошується на тому, що «важливою умовою подальшого прогресу галузі кормовиробництва є збільшення частки кормів, джерелами яких є луки і пасовища, тобто завдяки лучному кормовиробництву» [3, с. 4].

Отже, тваринницькі потреби задовольняються завдяки ріллі, на якій вирощуються кормові сільськогосподарські культури, сіножатям і пасовищам. Якщо останні через свою природу можуть бути використані (в аграрному сенсі) лише для відгодівлі худоби, то орні землі такої жорсткої прив'язки не мають, бо залежно від сівозмін чи інших обставин можуть засіватися різними культурами. Саме тому, на нашу думку, є підстави до земельних ділянок для вирощування кормів для худоби зі своїм сталим специфічним правовим режимом відносити землі, зайняті сіножатями та пасовищами.

Земельний кодекс України (далі – ЗК України) у ч. 2 ст. 22 лише перелічує види сільськогосподарських угідь, не розкриває їх поняття [4]. Відповідні дефініції визначені в постанові Держстандарту Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) від 28 жовтня 1985 р. № 3453 «Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640–85 (СТ СЭВ 4472–84)», а саме: «сіножать – сільськогосподарське угіддя, що систематично використовується під сінокосіння, а пасовище – сільськогосподарське угіддя, що систематично використовується для випасу худоби» [5]. Не будемо забувати про постанову Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066 «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України», яка скасувала дію вищезазначеного стандарту [6].

Ще одна спроба нормативно закріпити досліджуване поняття була реалізована в Додатку 4 «Перелік угідь згідно із Класифікацією видів земельних угідь (КВЗУ)» до Порядку ведення державного земельного кадастру, затвердженого урядовою постановою від 17 жовтня 2012 р. № 1051. Цей документ визначає сіножаті як підгрупу угідь, яка включає сільськогосподарські угіддя, які систематично використовуються для сінокосіння (ГОСТ 26640–85), до яких потрібно включати рівномірно вкриті деревинною та чагарниковою рослинністю площею до 20% ділянки. Своєю чергою, пасовища – це підгрупа, яка включає сільськогосподарські угіддя, які систематично використовуються для випасання худоби (ГОСТ 26640–85); рівномірно вкриті деревинною та чагарниковою рослинністю площею до 20% ділянки [7].

У категоріальній палітрі землеустрою також сформовані підходи до відповідних понять. Зокрема, у навчальному посібнику «Теоретичні основи державного земельного кадастру»



сінокосами (сіножатями) називають земельні ділянки, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, які систематично використовують для сінокосіння [8, с. 90]. Що ж до пасовищ, то ними визнаються землі, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, які систематично використовуються для випасання худоби, не придатні для сінокосів і які не є перелогами [8, с. 92].

Загалом же в економічній та землевпорядній науці сіножаті і пасовища об'єднуються поняттям «природні кормові угіддя» [9, с. 53]. Вбачається, що цей термін можна вважати певною мірою синонімом поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби», однак остання категорія все ж має суто юридичний, а не лише економічний зміст. Крім того, природні кормові угіддя розглядаються як складова частина земель сільськогосподарського призначення, а земельні ділянки для вирощування кормів для худоби, на нашу думку, можуть бути і в складі інших категорій земель.

Коли йдеться про земельно-правові аспекти тваринницько-кормових проблем, то насамперед згадується ст. 34 ЗК України, згідно з якою громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища [4]. Однак треба підкреслити, що здійснення відгодівлі худоби не обмежується землями для сінокосіння і випасання худоби, як такі землі визначені у форматі ст. 34 ЗК України. На нашу думку, здійснення діяльності із сінокосіння та випасання худоби допускається, по-перше, і на інших землях сільськогосподарського призначення, по-друге, обмежено і на ділянках, віднесених до інших категорій земель.

Більшість земель, які використовуються для вирощування кормової бази для тварин, належать до категорії земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 22 ЗК України, такими землями визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, зокрема інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. До земель сільськогосподарського призначення належать сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги) та несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [4].

Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548, у складі земель сільськогосподарського призначення виділяють такі види цільового призначення земель: для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, для ведення фермерського господарства, для ведення особистого селянського господарства, для ведення підсобного сільського господарства, для індивідуального садівництва, для колективного садівництва, для городництва, для сінокосіння і випасання худоби, для дослідних і навчальних цілей, для пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства, для надання послуг у сільському господарстві, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, для іншого сільськогосподарського призначення, для цілей підрозділів 01.01–01.13 та для збереження та використання земель природно-заповідного фонду [10]. Такий же перелік був унормований у Додатку 39 «Класифікація видів цільового призначення земель» до Вимог до змісту, структури і технічних характеристик електронного документа, які, своєю чергою, є Додатком 1 до вже згаданого Порядку ведення державного земельного кадастру [7], однак постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 726 цей Додаток вилучений [11].

Як бачимо, перелік конкретизованих видів цільового призначення земель сільськогосподарського призначення доволі великий, однак у цій розгорнутості стосовно земель для сінокосіння і випасання худоби закладена, на наш погляд, певна обмежувальна суперечність. Адже якщо цей вид цільового призначення виділяється окремо, то логічним може бути висновок про те, що інші види призначення використання земель для тваринницьких потреб не охоплюють.



Проте ще раз стверджуємо, що, на наш погляд, це не так. Спробуємо обґрунтувати свою позицію, зокрема, на прикладі земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та для ведення фермерського господарства.

Зазначимо, що жодним нормативно-правовим актом не надається визначення «земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва». Проте сам термін активно вживається в низці статей ЗК України. Так, згідно із ч. 3 ст. 22 Кодексу, громадянам землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються в користування для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства [4]. Цей диференційований перелік є, безумовно, важливим, бо він багато в чому визначає особливості правового режиму відповідних земельних ділянок, однак з погляду формальної логіки й аграрної економіки виглядає суперечливим, адже фермерське господарство є товарним по своїй суті, виходячи з поняття, закріпленого в ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про фермерське господарство» [12]. Як зазначено в постанові Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 8 квітня 2014 р. (справа № 21–371а13), «порядок використання земельних ділянок, наданих у власність для товарного сільськогосподарського виробництва, спрямований на ведення такого виробництва на ринкових товарних засадах, коли продукти виробляються не для власного споживання виробника, а для продажу, тобто споживання іншими членами суспільства» [13]. У цьому ж рішенні суду вживається термін «товарні форми ведення сільськогосподарського виробництва», до яких віднесені фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи [13]. На думку фахівців Асоціації «Земельна спілка України», «поширеною помилкою є спроби ототожнювати поняття «товарне сільськогосподарське виробництво» як один із видів економічної діяльності землевласника або землекористувача та вид цільового призначення земельних ділянок «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва». Зокрема, товарна сільськогосподарська продукція може вироблятися не лише на земельних ділянках, що безпосередньо надані «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», а й на земельних ділянках іншого цільового призначення» [14].

Вищезазначене дає підстави для висновку, по-перше, про певну штучність та плутаність виділення такого виду цільового призначення земель, як «для товарного сільськогосподарського виробництва», по-друге, і це важливо в контексті нашого дослідження, про допустимість використання цих земельних ділянок для ресурсного забезпечення товарного тваринництва.

До речі, Законом України від 12 лютого 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [15] виключено ч. 4 ст. 22 ЗК України, якою із червня 2009 р. передбачалося, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених та затверджених установленим порядком проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель [4]. Не оцінюючи загалом цей крок, хоча він здається сумнівним, акцентуємо увагу на словосполученні «впорядкування угідь», адже серед них можуть бути і сіножаті та пасовища. Інакше кажучи, оскільки товарне сільськогосподарське виробництво передбачає можливість рослинництва і тваринництва, очевидним є те, що частина земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може використовуватися як для польового кормовиробництва (виращування на ріллі сільськогосподарських культур для формування кормової бази), так і для відведення частини земель під пасовища та сінокоси.

Аналогічний вищезазначеному підхід, на нашу думку, цілком може бути застосований і до земель для ведення фермерського господарства. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про фермерське господарство», цей нормативно-правовий акт не поширюється на громадян, які ведуть особисте селянське господарство або які використовують земельні ділянки для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибні ділянки), садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби [12]. Але здається, що це зовсім не означає встановлення заборони на вирощування кормів для худоби на землях фермерських господарств як господарств товарних за своєю природою, виходячи, крім іншого, із права самостійно госпо-



дарювати на землі, закріпленого в ст. 14 Закону про фермерське господарство та ст. ст. 90, 95 ЗК України.

Діяльність, пов'язана з формування кормової бази для тваринництва (сінокосіння та випасання худоби), можлива на й на інших, ніж землі сільськогосподарського призначення, категоріях земель. Підтвердження цієї тези міститься як в окремих статтях ЗК України, так і в інших нормативно-правових актах.

Так, у ч. 4 ст. 59 ЗК України унормовано, що громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, озера, водосховища, інші водойми, болота та острови, зокрема, для сінокосіння [4]. Таке ж положення міститься в ч. 3 ст. 85 Водного кодексу України [16]. Зауважимо, що на землях цієї категорії допускається лише сінокосіння, тоді як у ст. 4 Закону України від 27 листопада 2003 р. «Про використання земель оборони» закріплено право військових частин за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади і в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування [17]. Окрім того, у п. 5.13. Положення про військове (корабельне) господарство Збройних сил України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 16 липня 1997 р. № 300, передбачено можливість ведення підсобних господарств військових частин для одержання сільськогосподарської продукції, зокрема, завдяки утриманню та відгодівлі всіх видів м'ясної та молочної худоби, свиней, кролів і птиці. Для забезпечення кормами тварин та птиці дозволяється проводити сінокіс, вирощувати зернофуражні, грубі та соковиті корми на землях, закріплених за військовими частинами [18].

Що ж до земель лісгосподарського призначення, то в ч. 1 ст. 73 Лісового кодексу України віднесено заготівлю сіна та випасання худоби до побічних лісових користувань, а в ст. 391 встановлено, що з метою охорони та збереження пралісів, квазіпралісів та природних лісів у них забороняється випасання худоби [19].

З огляду на обмежений обсяг нашої наукової розвідки лише констатуємо, що вищевикладене так чи інакше стосується й інших категорій земель. У цьому контексті, на наш погляд, відбувається актуалізація проблеми подвійного правового режиму земель. Як пише П.Ф. Кулинич, «за допомогою подвійного правового режиму держава забезпечувала включення в сільськогосподарське виробництво більшої площі земель, ніж фактична площа земель сільськогосподарського призначення. Разом із тим застосування подвійного правового режиму як засобу правового регулювання земельних відносин породжувало правові колізії, конкуренцію правових норм, що негативно позначалося на ефективності державного управління земельним фондом та знижувало рівень визначеності прав і обов'язків громадян та юридичних осіб, яким надавалися користування сільськогосподарські угіддя, що перебували у складі інших категорій земель» [20, с. 26]. Не заперечуючи наявності і значущості означеної проблеми, зауважимо, що вона може бути подолана шляхом чіткого унормування змісту й особливостей правового режиму відповідних міжкатегоріальних груп та видів земель.

Висновки. У підсумку зазначимо, що проблема кормового забезпечення тваринницької галузі має вирішуватися і в земельно-правовій площині. Закріплений у ст. 34 ЗК України підхід до визначення особливостей правового режиму земель для сінокосіння і випасання худоби має фрагментарний характер, оскільки така господарська діяльність може здійснюватися, по-перше, й на інших землях сільськогосподарського призначення, по-друге, і на землях інших категорій, безумовно, із чітким дотриманням вимог чинного законодавства. Тому пропонується ввести в земельно-правовий обіг поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби», визначивши його так: «це земельні ділянки, які за своїми природними властивостями й характеристиками є придатними для сінокосіння і випасання худоби та правовим режимом яких не встановлена заборона здійснення відповідної діяльності». Така термінологічна новела дозволить здійснити теоретичне та, у перспективі, нормативне виділення цієї групи земель як міжкатегоріальної, що, своєю чергою, матиме позитивний в екологічному (землеохоронному) та господарському сенсі ефект.



Список використаних джерел:

1. Стан агропромислового комплексу у січні – липні 2018 р. URL: http://www.minagro.gov.ua/system/files/Стан%20АПК%207%20міс%202018_0.pdf.
2. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 р., затверджена рішенням Запорізької обласної ради від 25 лютого 2016 р. № 1. URL: http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000055/-55043.pdf.
3. Зінченко О.І. Кормовиробництво: навчальне видання. 2-е вид., доп. і перероб. К.: Вища освіта, 2005. 448 с.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III. Офіційний вісник України. 2001. № 46. Ст. 2038.
5. Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640–85 (СТ СЭВ 4472–84): постанова Держстандарту СРСР від 28 жовтня 1985 р. № 3453. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
6. Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066. Офіційний вісник України. 2017. № 22. Ст. 602.
7. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п/ed20180227>.
8. Теоретичні основи державного земельного кадастру: навчальний посібник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін.; за заг. ред. М.Г. Ступеня. Л.: Новий світ – 2000, 2003. 336 с.
9. Добряк Д.С., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. К.: Урожай, 2007. 336 с.
10. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548. Офіційний вісник України. 2010. № 85. Ст. 3006.
11. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 835 і від 17 жовтня 2012 р. № 1051: постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 726. Офіційний вісник України. 2013. № 80. Ст. 2975.
12. Про фермерське господарство: Закон України від 9 червня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 363.
13. Постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 8 квітня 2014 р. (справа № 21–371а13). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38963209#>.
14. Науково-практичний коментар: На які земельні ділянки сільськогосподарського призначення поширюється мораторій на продаж? URL: <https://zem.ua/index.php/uk/42-korisne/724-naukovo-praktichnij-komentar-na-yaki-zemelni-dilyanki-silskogospodarskogo-priznachennya-poshiryuetsya-moratorij-na-prodazh>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191–VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 21. Ст. 133.
16. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189.
17. Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1345–IV. Офіційний вісник України. 2003. № 52. Т. 1. Ст. 2742.
18. Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України: наказ Міністерства оборони України від 16 липня 1997 р. № 300. Офіційний вісник України. 1997. № 52. С. 202.
19. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852–XII (у ред. Закону від 8 лютого 2006 р. № 3404–IV). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
20. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. К.: Логос, 2011. 688 с.

