

Т. Воробйова,
аспірант кафедри цивільного права
Запорізького національного університету

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКИХ СІНОЖАТЕЙ І ПАСОВИЩ

Для України як держави з величезним сільськогосподарським потенціалом і багатою аграрною історією питанням рівня національної безпеки є дотримання належних правових засад раціонального використання та ефективної охорони земель сільськогосподарського призначення, які займають 42,7 млн га, що становить близько 70% території країни. Основну частину цих земель складають сільськогосподарські угіддя, до яких частиною 2 ст. 22 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) віднесено також сіножаті та пасовища [1].

Відтак варто зазначити, що вітчизняна земельно-правова наука як радянської доби, так і часів незалежності приділяє значну увагу питанням правового режиму земель сільськогосподарського призначення, що виражено у ґрунтовних наукових розробленнях В.К. Гуревського, П.Ф. Кулинич, А.В. Луначенка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, В.Д. Сидор, Н.І. Титової, М.В. Шульги, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших учених. Разом із тим особливості правових засад використання та охорони сіножатей і пасовищ, зокрема громадських, у більшості випадків залишаються поза увагою або розглядаються побічно.

Метою статті є визначення сучасного стану нормативного забезпечення використання та охорони громадських сіножатей та пасовищ і формулювання теоретичних пропозицій щодо його вдосконалення.

Варто зазначити, що у земельному законодавстві немає визначень як загального поняття «сільськогосподарське угіддя» (ст. 22 ЗК України містить

лише їх перелік), так і окремих видів цих угідь, зокрема пасовищ та сіножатей. Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель (далі – КВЦПЗ), затвердженої Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548, виділяють землі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (код КВЦПЗ – 01.01.01), для ведення фермерського господарства (код КВЦПЗ – 01.01.02), для ведення особистого селянського господарства (код КВЦПЗ – 01.01.03) і т. д., а також землі для сінокосіння і випасання худоби (код КВЦПЗ – 01.01.08) [2]. Однак цей нормативний документ містить лише відповідний перелік видів цільового призначення земель.

У ґрунтовпорядній науці сінокосами (сіножатями) називають земельні ділянки, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, які систематично використовують для сінокосіння [3, с. 90]. Пасовищами визнаються землі, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, які систематично використовуються для випасання худоби, які не придатні для сінокосів і які не є перелогами [3, с. 92].

Частина 2 ст. 34 ЗК України наділяє органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можливістю створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища. Однак знову ж таки нормативне закріплення поняття такого роду земельних ділянок відсутнє, як і ключові положення щодо процедури створення та порядку використання таких об'єктів. Очевидно, це дає підстави



А.М. Мірошниченку стверджувати про «мертвонародженість» вищенаведеної норми [4, с. 121]. Із цією тезою, однак, можна погодитись лише частково, оскільки навіть за таких умов нормативного забезпечення, які склались, наявна практика створення та використання громадських сіножатей та пасовищ.

Основні засади правового режиму громадських пасовищ та сіножатей закладені, безумовно, у ЗК України у тих статтях, які стосуються земель сільськогосподарського призначення загалом, земельних ділянок для сінокосіння та випасання худоби (ст. 34 ЗК України) та інших, які визначають, зокрема, положення щодо публічного управління у поземельній сфері та охорони земель. У цьому контексті варто акцентувати увагу на ці статті Кодексу, які визначають повноваження відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, на яких можуть бути створені громадські угіддя (ст. ст. 12, 17 ЗК України). Не менше значення мають і земельно-правові норми, які містяться у нормативно-правових актах конституційного та муніципального законодавства, а саме у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [5] та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [6]. Ідеться, зокрема, про п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону про місцеве самоврядування, яка відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; про п. 7 ч. 1 ст. 13, п. 3 ч. 1 ст. 16, п. п. 2, 11 ч. 1 ст. 21 Закону про місцеві держадміністрації щодо здійснення цими органами повноважень у сфері розпорядження землями державної власності, управління та контролю щодо використання й охорони земель та ін. Доречно, на наш погляд, говорити про суттєвий потенціал положень Закону України «Про добровільне об'єднання територі-

альних громад» від 5 лютого 2015 р. [7] для розвитку мережі громадських пасовищ та сінокосів, але, очевидно, поки що лише у контексті більшої раціоналізації використання земельних ресурсів таких громад та підвищення загального соціально-економічного рівня життя їх мешканців, що, зокрема, може привести до збільшення поголів'я худоби та потреб у кормах.

В Академічному словнику української мови прикметник «громадський» тлумачиться, зокрема, як «належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; призначений для загального користування» [8, с. 174]. Доцільно зазначити, що у фаховій літературі є думка про трактування створення і використання громадських пасовищ та сіножатей як різновиду здійснення права на загальне землекористування. Це право, яке І.О. Костяшкін слушно розглядає як важливий аспект соціальної функції права власності на землю [9, с. 14], є важливою правовою формою використання земельних ресурсів. Однак, на наш погляд, навряд чи у випадках із громадськими пасовищами та сіножатями можна говорити саме про загальне землекористування. Згідно із ч. 2 ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України [10]. І хоча на цій підставі в еколого-правовій літературі акцентується увага на тому, що у разі загального природокористування природний об'єкт не надається конкретній фізичній або юридичній особі у користування і не виділяється у відособлене володіння природокористувача [11, с. 161], тільки цей критерій, на нашу думку, не може слугувати підґрунтям для віднесення використання



громадських пасовищ та сіножатей до загального землекористування.

Також не досить поширена, але наявна практика нормативного забезпечення на місцевому рівні порядку експлуатації цих угідь свідчить про унормування розподілу громадських сіножатей між окремими громадянами. Так, Рішенням Ізюмської міської ради Харківської області від 27 квітня 2017 р. № 1006 «Про порядок розподілу громадської сіножаті у 2017 році» передбачено створення комісії для проведення такого розподілу, який має здійснюватись згідно з підготовленими ветеринарною лікарнею списками громадян, що мають сільськогосподарських тварин (у розмірах 0,6 га на одну корову, 0,3 га на одну голову нетель чи бика, 0,02 га на одне господарство кіз до 5-и голів чи 0,03 га від 5-и і більше голів, 0,01 га на одне господарство кролів), а також створення ревізійної комісії для контролю за порядком розподілу [12].

Варто повернутись до положень уже згадуваної нами вище КВЦПЗ, яка до земель загального користування (з кодом 18.18.00) відносить землі будь-якої категорії, що використовуються як майдани, вулиці, проїзди, шляхи, громадські пасовища, сіножаті, набережні, пляжі, парки, зелені зони, сквери, бульвари, водні об'єкти загального користування, а також інші землі, якщо рішенням відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування їх віднесено до земель загального користування [2]. Як бачимо, у цьому переліку присутні й громадські пасовища і сіножаті, однак, на наш погляд, їх використання варто відносити все ж до спеціального землекористування.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 ЗК України земельні відносини, що виникають у разі використання надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодек-

су. Виходячи із цього, а також із нормативного закріплення поняття «рослинний світ» як сукупності усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території у ст. 1 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р., положення останнього нормативно-правового акта також становлять важливу складову частину нормативного забезпечення використання та охорони громадських сіножатей та пасовищ [13]. Згідно зі ст. 10 цього Закону заготівля сіна та випасання худоби є різновидами спеціального використання природних лісових ресурсів, що, на нашу думку, є вагомим аргументом на користь тлумачення використання громадських пасовищ та сіножатей як різновиду спеціального землекористування. Щоправда, частина 8 указаної статті закріплює можливість здійснення спеціального використання природних рослинних ресурсів без дозволу для користувачів (зокрема орендарів) земельних ділянок, які їм надано також для сінокосіння та випасання худоби, за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

Відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону про рослинний світ використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відтворенню [13]. Відтак, переходячи до землеохоронних аспектів досліджуваного питання, необхідно зазначити, що, окрім ключових актів спеціального земельного законодавства у цій сфері (законів України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [14] та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [15]), велике значення для визначення та, відповідно, забезпечення правового ре-



жиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби мають положення Закону України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р., оскільки ст. ст. 3, 5 цього нормативно-правового акта відносять сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання, а саме пасовища та сіножаті, до об'єктів екомережі. Тому доречно акцентувати увагу на принципах формування, збереження та використання екомережі (ст. 4), зокрема зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими у процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі, удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково-обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель [16]. У цьому контексті цілком слушно вбачається думка Н. Ласкіної про те, що «підвищення ефективності використання земель вимагає оптимізації земельного фонду країни, зменшення його сільськогосподарської освоєності та розораності шляхом вилучення ріллі з активного обробітку <...>, переведення її у природні кормові угіддя» [17, с. 19–20].

Згідно з Додатком 5 до Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки, затвердженої Законом України від 21 вересня 2000 р., якщо на 1 вересня 2000 р. площа сіножатей та пасовищ становила 7772,9 тис. га (12,88% загальної площі), то прогнозована площа на 2015 р. була зафіксована 9536,6 тис. га (15,8% загальної площі) [18]. Разом із тим, за інформацією Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, розміщеною на офіційному веб-сайті цього органу, станом на 1 січня 2016 р. площа сіножатей складала 2406,4 тис. га (4% загальної території держави), а площа пасовищ – 5434,1 тис. га (9%) [19]. Загалом, як бачимо, 13%, що не відповідає прогнозним показникам. Звичайно, треба пам'ятати при цьому,

що наведені дані стосуються усіх сіножатей та пасовищ, а не лише громадських, однак загальні тенденції вбачаються нам достатньо показовими.

Повертаючись до ч. 2 ст. 34 ЗК України, зазначимо, що за загальною фразою «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати» криється необхідність розроблення, затвердження та реалізації відповідного землепорядного проекту. Однак при цьому, крім загальних положень ЗК України (ст. ст. 122–124), Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. [20] та деяких інших нормативних актів, що, підкреслимо, загалом визначають відповідні процедурні аспекти, спеціальних норм щодо громадських пасовищ і сіножатей немає.

Свого часу Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 30 грудня 1999 р. № 130 було затверджено Рекомендації щодо створення поблизу населених пунктів із земель запасу та резервного фонду громадських пасовищ для випасання худоби [21]. Однак на підставі Наказу Державного агентства земельних ресурсів України від 10 лютого 2014 р. № 35 цей документ втратив чинність [22], що суттєво ускладнює процеси формування мережі громадських сіножатей і пасовищ у державі.

Отже, підсумовуючи, необхідно зазначити, що сінокоси і пасовища є важливим елементом, з одного боку, земель сільськогосподарського призначення, з іншого – екологічної мережі України. Громадські сінокоси та пасовища потенційно можуть і мають слугувати засобом реалізації низки важливих соціальних, господарських та екологічних цілей, однак поширеність таких угідь в Україні є незадовільною через недосконалість відповідних правових засад. Положення, що визначають правовий режим вищевказаних земельних ділянок, є досить розрізненими і містяться в актах земельної, екологічної, конституційної та інших галузей законодавства. Для кардинального покращення



нормативного забезпечення створення, використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ видається необхідним розробити і прийняти окремий спеціальний підзаконний нормативно-правовий акт (бажано на рівні Кабінету Міністрів України), який би детально урегулював відповідні матеріально-правові та процедурні аспекти.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, сіножаті, пасовища, громадські, правовий режим, екологічна мережа.

Статтю присвячено проблемам правового регулювання використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ. Визначено місце вищевказаних угідь у структурі земель сільськогосподарського призначення. Окреслено основні засади правового режиму зазначених угідь. Встановлено, що норми, які визначають згаданий правовий режим, досить розрізнені і містяться в актах не лише земельної, але й екологічної, конституційної та інших галузей законодавства. Обґрунтовано висновок про недостатнє нормативне забезпечення праввідносин щодо створення, використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ та необхідність розроблення і прийняття спеціального підзаконного нормативно-правового акта, який би детально урегулював відповідні матеріально-правові та процедурні аспекти.

Стаття посвячена проблемам правового регулювання використання і охорони общественных сенокосов и пастбищ. Определенно место вышеуказанных угодий в структуре земель сельскохозяйственного назначения. Очерчены основные принципы правового режима обозначенных угодий. Установлено, что нормы, которые определяют упомянутый правовой режим, достаточно разрознены и содержатся в актах не только земельной, но и экологической, конституционной и других отраслей

законодательства. Обоснован вывод о недостаточном нормативном обеспечении правоотношений относительно создания, использования и охраны общественных сенокосов и пастбищ и необходимости разработки и принятия специального подзаконного нормативно-правового акта, который бы детально урегулировал соответствующие материально-правовые и процедурные аспекты.

The article is devoted the problems of the legal adjusting of the use and guard of public hayfields and pastures. Certainly place of foregoing lands in the structure of earths of the agricultural setting. Outlined basic principles of the legal regime of such lands. It is set that norms which determine this legal regime are separate enough and contained in acts not only earth but also ecological, constitutional and other industries of legislation. Grounded conclusion about the insufficient normative providing of legal relationships in relation to creation, use and guard of public hayfields and pastures, and necessity of development and acceptance special subsidiary legislation act which in detail would regulate the proper materially legal and procedural aspects.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
2. 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.
3. 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.
4. Мірошниченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошниченко, Р.І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р.



- № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 20. – Ст. 190.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 471.
8. Словник української мови : в 11 т. / ред. кол. : І.К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1971. – Т. 2. – 1971. – 552 с.
9. Костяшкін І.О. Проблеми правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / І.О. Костяшкін ; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2017. – 37 с.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Екологічне право України : [підручник] / за ред. І.І. Каракаша. – О. : Фенікс, 2012. – 788 с.
12. Про порядок розподілу громадської сіножаті у 2017 році : Рішення Ізюмської міської ради Харківської області від 27 квітня 2017 р. № 1006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-izyum.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/1006.pdf>.
13. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 198.
14. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 392. – Ст. 349.
15. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
16. Про екологічну мережу : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.
17. Ласкіна Н. Зміни земельного фонду України та їх вплив на стан ґрунтів / Н. Ласкіна // Землепорядний вісник. – 2017. – № 4. – С. 18–21.
18. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
19. Земельний фонд України станом на 1 січня 2016 року та динаміка його змін порівняно з даними на 1 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/zemelnyi-fond-ukrainy-stanom-na-1-sichnia-2016-roku-ta-dynamika-yoho-zmin-u-porivnanni-z-danuytu-na-1-sichnia-2015-roku/>.
20. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1178.
21. Про затвердження рекомендацій щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 30 грудня 1999 р. № 130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart49/inx49437.htm>.
22. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Держкомзему України : Наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 10 лютого 2014 р. № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-viznannja-takimi-sho-vtratili-chinnist-dejakih-nakaziv-d-doc181381.html>.

