

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МАГОМЕДОВА ТЕТЯНА МИХАЙЛІВНА

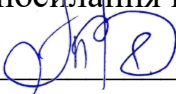
УДК 349.4:636.084.421:635.034:332.3(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ
ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ
КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»
галузі знань 08 «Право»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.



Т. М. Магомедова

Науковий керівник – **Бондар Олександр Григорович**,
доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя – 2020

АНОТАЦІЯ

Магомедова Т. М. Правове регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

У дисертації здійснено комплексний науковий аналіз питань правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, сформульовано теоретичні узагальнення та практичні пропозиції, що загалом вирішують вагоме наукове завдання і спрямовані на вдосконалення нормативного забезпечення відповідних суспільних відносин.

Встановлено, що обрана проблематика зрідка ставала предметом спеціальних правничих наукових розробок. Переважно окремі питання правового режиму земель для вирощування кормів для худоби розглядались у межах загальних досліджень правового режиму земель сільськогосподарського призначення, правових засад діяльності окремих суб'єктів аграрного господарювання, зокрема, особистих селянських господарств, юридичних проблем формування екологічної мережі та ін. Це дає підстави стверджувати, що на сьогодні комплексне дослідження проблем правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в українській правовій науці не здійснювалось, що зумовлює необхідність зосередження наукових зусиль у цьому напрямі.

Розроблено наукову періодизацію генезису правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, у межах якої виділено такі періоди: 1) зародження, виникнення перших нормативних актів, що стосувалися правового режиму таких земель (із часів «Руської Правди» до періоду визвольних змагань на українських землях); 2) радянський (із жовтня 1917 р. до 1991 р.), який включає чотири підперіоди; 3) сучасний (з 1991 р. до нинішнього часу), що охоплює два підперіоди.

Визначено поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» як земельні ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення, а також інших категорій земель, які за своїми природними властивостями й характеристиками є придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби і правовим режимом яких не встановлена заборона здійснення відповідної діяльності.

Обґрунтовано, що до земель для вирощування кормів для худоби належать земельні ділянки, які перебувають у складі земель сільськогосподарського призначення, лісогосподарського призначення, житлової і громадської забудови, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, водного фонду, промисловості, транспорту та ін. Головні конститутивні ознаки таких земель – це природні характеристики, які роблять їх придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби, та сільськогосподарське використання для потреб тваринництва у межах, дозволених основним цільовим призначенням і правовим режимом таких ділянок. Запропоновано на рівні Земельного кодексу України закріпити поняття «високопродуктивні (культурні) пасовища та сіножаті» зі встановленням для таких угідь додаткових вимог щодо їх використання, підвищення продуктивності (докорінного поліпшення) та охорони.

Визначено поняття «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби» як встановлений нормами земельного, аграрного та екологічного права порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких здійснюється сінокосіння та/чи випасання худоби, що забезпечує їх стале використання, ефективну охорону та підвищення екологічного, господарського і ресурсного потенціалу.

Сформульовано поняття «правова форма використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби» – це передбачена законодавством юридична модель експлуатації відповідної ділянки, що базується на певному речовому чи зобов'язальному праві (правовому титулі) на цю ділянку та визначає конкретні особливості змісту її правового режиму із врахуванням належності до тієї чи іншої категорії земель.

Встановлено, що використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні може здійснюватися на підставі: 1) права власності; 2) права постійного землекористування; 3) права емфітевзису; 4) сервітутних прав; 5) договору оренди; 6) права загального землекористування; 7) права тимчасового користування лісами щодо земельних ділянок лісогосподарського призначення; 8) права користування ділянками мисливських угідь.

Обґрунтовано необхідність затвердження на рівні Кабінету Міністрів України Положення про порядок створення, використання та охорони громадських пасовищ і сінокосів. Констатовано, що створення громадських сінокосів та пасовищ має переслідувати не лише суто господарські цілі, але й соціальні та екологічні, оскільки таким чином органи публічної адміністрації вирішували б не лише проблему задоволення потреб населення у кормах для їх тваринницьких господарств, але й завдання оптимізації землекористування на відповідних територіях.

Визначено поняття «публічне управління земельними ділянками для вирощування кормів для худоби» як організаційно-управлінської діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка є формою реалізації системи відповідних функцій публічного управління та спрямована на забезпечення раціонального використання і ефективної охорони таких земель, формування сталого землевикористання у сфері аграрного виробництва та всебічної підтримки розвитку тваринницької галузі.

Доведено, що специфіку змісту публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби детермінують особливості таких земельних ділянок, по-перше, як об'єктів екосистем, по-друге, як різновиду сільськогосподарських угідь та, по-третє, як ресурсної основи для формування кормової бази для тваринництва.

Науково аргументовано необхідність розробки Державної та регіональних програм використання та охорони земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, із виділенням спеціальних розділів щодо розвитку мережі кормових угідь (як альтернативний варіант може розглядатись

розробка Загальнодержавної програми розвитку земельно-ресурсної бази для вирощування кормів для худоби).

Зроблено висновок про необхідність окремого інституційного забезпечення розвитку мережі пасовищ та сіножатей в Україні. Для цього у складі центрального органу виконавчої влади у сфері сільського господарства, який обов'язково має бути як самостійний елемент у системі центральних органів виконавчої влади держави, необхідно створити Департамент аграрного землевикористання, покликаний реалізовувати державну політику у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, зокрема, й кормових, у взаємодії із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру і Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

Запропоновано під раціональним використанням земель для вирощування кормів для худоби розуміти використання їх таким чином, при якому буде досягнуто оптимальний баланс між збереженням та поліпшенням природного і господарського стану цих земель зокрема та агроландшафтів загалом і забезпеченням тваринницької галузі належною кормовою базою.

Обґрунтовано низку нормотворчих пропозицій щодо внесення змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про землеустрій», Закону України «Про охорону земель», відповідних підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення детального спеціального унормування відносин щодо раціонального використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

У дисертації удосконалено низку наявних у земельно-правовій науці положень та підходів, зокрема: положення щодо класифікації земельних ділянок для вирощування кормів для худоби; принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у частині дотримання та забезпечення оптимального співвідношення різного виду сільськогосподарських угідь у межах цієї категорії; існуючі доктринальні положення щодо розуміння правової категорії «раціональне використання земель» та її взаємозв'язку із поняттям «охорона земель»; розуміння системи функцій публічного управління у поземельній сфері.

У дослідженні дістали подальшого розвитку: положення теоретичної концепції «двогалузевого правового поля», яка у контексті земельних ділянок для вирощування кормів для худоби модифікується і набуває мультигалузевого характеру; твердження про недопустимість неконтрольованого розорювання пасовищ і сінокосів та подальшого зволікання з розробкою й затвердженням на рівні Кабінету Міністрів України нормативів оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь (ріллі та кормових угідь); наукові положення щодо застосування ландшафтного та екосистемного підходів у формуванні правових засад використання та охорони земель; пропозиції щодо запровадження публічного сервітуту як можливої правової форми використання земель, зокрема, для вирощування кормів для худоби; твердження про пріоритет вимог екологічної безпеки та неухильність дотримання положень концепції сталого розвитку при формуванні та реалізації правових засад аграрного землевикористання.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані у науковій сфері (для подальшого дослідження теоретичних і прикладних проблем правового регулювання використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби), правотворчості (при розробці пропозицій щодо внесення змін до чинного земельного та аграрного законодавства України), правозастосовчій діяльності та навчальному процесі.

Ключові слова: земельне право, землі сільськогосподарського призначення, земельні ділянки для вирощування кормів для худоби, правовий режим земель, сільськогосподарські угіддя, сіножаті, пасовища.

SUMMARY

Magomedova T. M. Legal regulation of use and protection of land plots for growing fodder for cattle. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy degree. Specialty 081 Law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2020.

The thesis represents the results of the complex scientific analysis of the issues of legal regulation of use and protection of the land plots for growing fodder for cattle and formulates the theoretical generalizations and practical offers which in general solve an important scientific problem and are aimed at perfection of normative maintenance of the corresponding public relations.

It is established that the chosen issues seldom became the subject of special legal scientific inquiries. Mostly some issues of the legal regime of land for growing fodder for livestock were tackled within the general research of the legal regime of agricultural land, the legal basis of certain agricultural entities, in particular, personal farms, within legal issues of ecological network formation, etc. This gives grounds to assert that to date a comprehensive study of the problems of the legal regime of land plots for growing fodder for livestock in Ukrainian legal science has not been carried out, which necessitates the concentration of scientific efforts in this direction.

The scientific periodization of the genesis process of legal bases of use and protection of lands for growing fodder for cattle has been developed, within which the following periods are distinguished: 1) origin, emergence of the first normative acts concerning the legal regime of such lands (from the times of "Ruska Pravda" to the period of liberation struggles on Ukrainian lands); 2) Soviet (from October 1917 to 1991), which includes four subperiods; 3) modern (from 1991 to the present), which encompasses two subperiods.

The concept of "land plots for growing fodder for livestock" is defined as lands out of the scope of agricultural land, as well as out of other categories of land, which by their natural properties and characteristics are suitable for haymaking and grazing and the legal regime of which does not prohibit the relevant activities.

It is substantiated that land for growing fodder for livestock includes land plots that are part of agricultural land, forestry, housing and public buildings plots, nature reserves and land of other conservation purposes, water fund, land plots of industry, transport and other spheres. The main constitutive features of such lands are their natural characteristics, which make them suitable for haymaking, cattle grazing, and agricultural

use for livestock needs within the framework allowed by the main purpose and legal regime of such sites.

It is proposed to enshrine the concept of "high-yielding (cultural) pastures and hayfields" at the level of the Land Code of Ukraine with the establishment of additional requirements for such lands for their use, productivity (radical improvement) and protection.

The concept of "legal regime of land for growing fodder for livestock" is defined as a legal mode of behavior regulated by the norms of land, agricultural and environmental legislation, in relation to the lands, which are used for haymaking and/or cattle grazing which ensures their sustainable use and increase of environmental, economic and resource potential.

The concept of "legal form of using land for growing fodder for livestock" is formulated as a legal model of the land use, which is based on a certain real or obligatory right (legal title) to this plot and determines the specific features of its special legal regime.

It is established that the use of land for growing feed for livestock in Ukraine can be carried out on the basis of: 1) property rights; 2) the right of permanent land use; 3) the rights of emphyteusis; 4) servitude rights; 5) lease agreement; 6) rights of common land use; 7) on the basis of the right to use forestry plots for temporary forest users; 8) on the basis of the right to use the plots of hunting land.

The necessity of approval of the Regulations on the order of creation, use and protection of public pastures and hayfields at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine is substantiated. It is posited that the creation of public hayfields and pastures should pursue not only purely economic goals, but also social and environmental, as in this way public administration bodies would solve not only the problem of satisfying the people's necessity for fodder for their livestock, but also the task of optimizing land use.

The concept of "public management of land for growing fodder for livestock" is defined as an organizational and managerial activity of public administration bodies and their officials, which is a form of implementation of the system of relevant functions of public administration and aimed at ensuring the rational use and effective protection of

such lands, formation of sustainable land use in the field of agricultural production and comprehensive support for the development of the livestock industry.

It is proved that the specifics of the content of public administration of land for growing fodder for livestock are determined by the characteristics of such land plots, firstly, as ecosystem objects, secondly, as a type of agricultural land and, thirdly, as a resource base for formation of growing fodder for livestock.

The necessity of development of the State and regional programs of use and protection of lands, used in the field of agricultural production is scientifically substantiated, along with the need to distinguish sections concerning development of a network of feed lands (an alternative option can be creation of the National program of development of the land resource base for growing fodder).

It is concluded that there exists the necessity of separate institutional support for the development of pastures and hayfields network in Ukraine. For this purpose, the Department of Agrarian Land Use should be established within the central executive body in the field of agriculture, which must be a separate element in the system of central executive bodies of the state, which is designed to implement state policy in the field of rational use and protection of agricultural lands, in particular, lands for growing fodder for livestock, in cooperation with the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre and the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine.

It is proposed to understand the rational use of land for growing fodder for livestock in such a way as achieving an optimal balance between preserving and improving the natural and economic conditions of these lands, in particular, and agricultural landscapes, in general, and providing the livestock industry with a proper fodder base.

The thesis substantiates the number of rule-making proposals on amendments to the Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Land Management", the Law of Ukraine "On Land Protection", relevant bylaws aimed at ensuring detailed special regulation of relations on the rational use and protection of land for growing fodder for cattle.

The thesis improves a number of existing provisions and approaches in land law science, in particular: provisions on the classification of land plots for growing fodder for livestock; the principle of priority of agricultural lands in terms of compliance and ensuring the optimal ratio of different types of agricultural lands within this category; existing doctrinal provisions on the understanding of the legal category of "rational use of land" and its relationship with the concept of "land protection"; understanding of the system of public administration functions in the land sphere.

In the research were further developed: the provisions of the theoretical concept of "two-branch legal field", which in the context of land for growing fodder for livestock is modified and acquires a multi-branch character; claim of inadmissibility of uncontrolled plowing of pastures and hayfields and the need to ensure the optimal ratio of such lands within the lands for agricultural purposes; conclusion on the inadmissibility of further delay in the development of standards for the optimal ratio between agricultural lands (arable land plots and land plots for growing fodder for livestock) at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine; scientific provisions on the application of landscape and ecosystem approaches in the formation of legal bases for land use and protection; proposals for the introduction of public servitude as a possible legal form of land use, in particular for growing fodder for livestock; assertion on the priority of environmental safety requirements and strict compliance with the provisions of the concept of sustainable development in the formation and implementation of the legal framework for agricultural land use.

Key words: Land Law, land of agricultural purpose, land plots for growing fodder for cattle, legal regime of the lands, agricultural lands, hayfields, pastures.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Воробйова Т. Нормативне забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 259–264.

2. Воробйова Т. Правові форми використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 97–102.

3. Воробйова Т. М. Поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їхнє місце в складі земель України. *Право і суспільство*. 2018. № 5, ч. 1. С. 126–131.

4. Магомедова Т. М. Генеза теоретичних засад правового режиму земель для вирощування кормів для худоби в земельно-правовій науці. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 3–4. С. 35–43.

5. Магомедова Т. М. Становлення правових засад використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби на теренах України за радянських часів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2020. № 3. С. 63–69.

6. Magomedova T. Protection of land plots for growing fodder for cattle and their rational use: problems of correlation in the Land Law of Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 2020. № 5. P. 23–28.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Воробйова Т. М., Бондар О. Г. До питання про місце земельних ділянок для вирощування кормів для худоби у структурі земель України. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19 травня 2017 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 191–192.

2. Воробйова Т. Земельні ділянки для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва: правові аспекти. *Правові засади ведення органічного землеробства* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29–30 вересня 2017 р.) / за ред. М. В. Шульги. Харків : Доміно, 2017. С. 32–36.

3. Воробйова Т. Землі для вирощування кормів для худоби у структурі земель сільськогосподарського призначення: українські та світові реалії. *Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в*

умовах євроінтеграції : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2017. С. 259–262.

4. Воробйова Т. М. До питання про нормативне забезпечення використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2018 р.) / за заг. ред. А. М. Статівки. Харків : Юрайт, 2018. С. 328–333.

5. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми вирощування кормів для худоби на землях житлової та громадської забудови та інших землях в межах населених пунктів (на прикладі м. Запоріжжя). *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 44–46.

6. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми землеустрою щодо земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : ТОВ «Оберіг», 2018. С. 71–73.

7. Магомедова Т. М. Планування використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби: актуальні правові проблеми. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 305–307.

8. Магомедова Т. М. Правове забезпечення раціонального використання земель для вирощування кормів для худоби. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 травня 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : Юрайт, 2020. С. 188–191.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	15
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ.....	27
1.1. Аналітичний огляд наукових джерел за темою дисертації.....	27
1.2. Розвиток законодавства про використання та охорону земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.....	50
1.3. Поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їх правового режиму.....	70
Висновки до розділу 1.....	100
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ.....	102
2.1. Поняття та види правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.....	102
2.2. Нормативне забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ.....	122
Висновки до розділу 2.....	138
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ ТА ЇХ ОХОРОНИ.....	141
3.1. Нормативне та інституційне забезпечення публічного управління у сфері використання й охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.....	141
3.2. Правова охорона земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.....	171

Висновки до розділу 3.....	202
ВИСНОВКИ.....	205
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	214
ДОДАТКИ.....	252

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВК України – Водний кодекс України

ДЗК – Державний земельний кадастр

ЗК України – Земельний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ЛК України – Лісовий кодекс України

ОСГ – особисте селянське господарство

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ПЗФ – природно-заповідний фонд

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Одним із ключових видів економічної діяльності в Україні є виробництво сільськогосподарської продукції, зокрема, й у тваринницькій галузі. Вирощування тварин пов'язане із необхідністю формування кормової бази для їх утримання, що, окрім іншого, потребує відповідних земельних ресурсів. Це, своєю чергою, зумовлює потребу в належному правовому регулюванні використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

Складні та суперечливі перипетії реформаційних процесів у сільському господарстві нашої держави після здобуття нею незалежності спричинили в тваринництві низку кризових явищ, від яких воно, як вбачається, не може оговтатись і донині. Так, за даними Державної служби статистики України, кількість великої рогатої худоби в країні з 1 січня 1990 р. до 1 січня 2020 р. скоротилась із 25194,8 тис. голів до 3092,0 тис., свиней – із 19946,7 тис. до 5727,4 тис., овець та кіз – із 9003,1 тис. до 1204,5 тис. голів. У Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р., затвердженій рішенням Запорізької обласної ради від 12 грудня 2019 р. № 134, зазначається, що протягом останніх років спостерігається негативна динаміка індексу обсягів сільськогосподарського виробництва, що зумовлено скороченням виробництва як рослинницької продукції (у структурі валового виробництва за 2018 рік складає 77,6 %), так і тваринницької (22,4 %).

Вбачається, що такий стан не останньою чергою спричинений проблемами в земельно-ресурсному забезпеченні потреб тваринницької галузі. Зокрема, на Запоріжжі із загальної площі сільськогосподарських угідь (2241,61 тис. га) рілля складає 1903,58 тис. га (84,9 %). З іншого боку, наведений показник розораності свідчить про системні проблеми щодо стану земель у державі, забезпечення сталості землевикористання, формування національної екологічної мережі. Причин таких кризових явищ доволі багато, однак серед цього негативного розмаїття варто виділити саме дисбаланс сільськогосподарських угідь, коли рілля домінує над

іншими видами угідь, зокрема, сінокосами та пасовищами, які загалом можна визначити як землі для вирощування кормів для худоби.

Науково-теоретичним підґрунтям для проведення дисертаційного дослідження стали праці таких вітчизняних учених-правознавців у галузі земельного, екологічного та аграрного права, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, О. Г. Бондар, Д. В. Бусуйок, О. А. Вівчаренко, Ю. О. Вовк, Н. С. Гавриш, А. П. Гетьман, О. В. Головкін, В. К. Гуревський, С. В. Єлькін, В. М. Єрмоленко, О. С. Жидан, І. І. Каракаш, Н. Р. Кобецька, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, В. В. Костицький, І. О. Костяшкін, М. В. Краснова, А. П. Кулинич, П. Ф. Кулинич, В. І. Курило, Т. В. Курман, В. І. Лебідь, Т. В. Лісова, А. В. Луняченко, Н. Р. Малишева, А. М. Мірошніченко, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, М. В. Правдюк, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, А. М. Статівка, Н. І. Титова, О. М. Туєва, Д. В. Федчишин, М. О. Фролов, Т. Є. Харитонова, А. А. Хвасенко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, Е. С. Юрченко, В. В. Янчук, В. З. Янчук та ін.

Також у роботі були використані наукові доробки вчених-юристів радянської доби та представників іноземної юриспруденції, як-то: Г. О. Аксеньюк, В. П. Балезін, Г. Ю. Бистров, С. О. Боголюбов, М. Девіс (Mark Davys), Ю. Г. Жаріков, Ч. Х. Екклстон (Charles H. Eccleston), І. І. Євтіхіїв, Б. В. Єрофеев, І. О. Іконицька, П. Д. Індіченко, М. І. Козирь, М. І. Краснова, О. І. Крассов, Дж. Кьорслі (Joe Cursley), А. А. Лемешенко, В. В. Петров, Г. В. Чубуков, Н. А. Шингель та ін.

Вагоме місце серед джерельної бази дослідження займають історико-правові дослідження А. О. Булгакова, М. Ю. Бурдіна, І. М. Грозовського, І. М. Єрмоленко (Заріцької).

Крім того, зважаючи на специфіку досліджуваних відносин, здійснювався аналіз наукових розвідок не лише юридичного фаху, але й у сфері сільськогосподарських та економічних наук, зокрема, Д. І. Бабміндри, А. В. Боговіна, Д. С. Добряка, О. П. Канаша, А. Г. Мартина, П. Нейкампа (Peter Nijkamp), Л. Я. Новаковського, А. М. Третьяка та ін.

Разом із тим, варто звернути увагу, що незважаючи на достатньо розвинений рівень наукової розробки порушеної проблематики, питання правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби безпосередньо не були предметом монографічних чи дисертаційних досліджень, що також актуалізує обраний вектор наукового пошуку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота над дисертацією проводилась відповідно до плану науково-дослідної роботи кафедри цивільного права Запорізького національного університету в межах комплексного наукового проекту «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U000710). Тема дисертаційного дослідження затверджена науково-технічною радою Запорізького національного університету (протокол № 4 від 29 листопада 2016 р.) та відповідає пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2016-2020 роки, включених до Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, зокрема, щодо правового забезпечення формування та реалізації екологічної політики, земельної та аграрної реформи в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у комплексному науковому аналізі питань правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, виявленні проблем у нормативному забезпеченні відповідних суспільних відносин, формулюванні наукових висновків та практичних пропозицій щодо вдосконалення законодавства, що регулює ці відносини.

Для досягнення вказаної мети у дисертації поставлено й вирішено такі основні *завдання*:

- проаналізувати розвиток наукової думки щодо правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби;
- дослідити процес становлення правових засад відповідних земельних відносин та здійснити його наукову періодизацію;

- розкрити поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їхнього правового режиму;
- проаналізувати поняття та види правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби;
- дослідити нормативне забезпечення використання й охорони громадських сіножатей та пасовищ;
- розглянути питання нормативного та інституційного забезпечення публічного управління у сфері використання й охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби;
- визначити особливості правової охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби;
- обґрунтувати теоретичні висновки і узагальнення за підсумками дослідження та сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення відповідного законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

Предмет дослідження – правові засади використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стала сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання, системне застосування яких дозволило вирішити сформульовані завдання і досягти мети дисертаційної роботи. Застосування діалектичного методу дозволило дослідити тенденції становлення та розвитку системи правового регулювання використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби у її взаємозв'язку з економічними, соціальними, екологічними та юридичними чинниками розвитку суспільства і держави. Шляхом використання історико-правового методу було розглянуто генезис наукової думки щодо правового режиму вказаних земель (підрозділ 1.1) та становлення правових засад регулювання суспільних відносин, які є об'єктом дослідження, на теренах України (підрозділ 1.2). Формально-логічний метод став базисом для конструювання структури роботи, викладення

основних положень дослідження, формулювання понять та категорій, обґрунтування висновків та пропозицій. Системно-структурний метод застосовано для аналізу складу земель для вирощування кормів для худоби як міжкатегоріальної групи земель (підрозділи 1.3, 2.2), організаційно-правового механізму публічного управління щодо цих земель (підрозділ 3.1) та їх правової охорони (підрозділ 3.2). Порівняльно-правовий метод використовувався для вивчення зарубіжного досвіду та визначення можливостей його конструктивного використання у вітчизняному законодавстві (розділи 2, 3). Методи моделювання, аналізу та синтезу були використані для розробки пропозицій щодо удосконалення законодавства (підрозділ 1.3, розділи 2, 3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також акти правотворчості органів місцевого самоврядування. Крім того, були використані нормативні документи ЄС та законодавство таких зарубіжних держав, як Республіка Молдова, Республіка Грузія, Республіка Вірменія, Республіка Азербайджан, Російська Федерація, Ісламська Республіка Афганістан, Республіка Казахстан та ін.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної правозастосовчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, судових органів, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим у вітчизняній земельно-правовій науці комплексним дослідженням питань правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. За результатами проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, зокрема:

вперше:

– розроблено наукову періодизацію генезису правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, в межах якої виділено такі періоди: 1) зародження, виникнення перших нормативних актів, що стосувалися

правового режиму таких земель (з часів «Руської Правди» до періоду визвольних змагань на українських землях); 2) радянський (з жовтня 1917 р. до 1991 р.), який включає чотири підперіоди; 3) сучасний (з 1991 р. до нинішнього часу), що охоплює два підперіоди;

– визначено поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» як земельні ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення, а також інших категорій земель, які за своїми природними властивостями й характеристиками є придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби і правовим режимом яких не встановлена заборона здійснення відповідної діяльності;

– обґрунтовано, що до земель для вирощування кормів для худоби належать земельні ділянки, які перебувають у складі земель сільськогосподарського призначення, а також земель лісогосподарського призначення, житлової і громадської забудови, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, водного фонду, промисловості, транспорту та ін. Головні конститутивні ознаки таких земель – це природні характеристики, які роблять їх придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби, та сільськогосподарське використання для потреб тваринництва у межах, дозволених основним цільовим призначенням і правовим режимом таких ділянок;

– сформульовано пропозицію доповнити ст. 22 Земельного кодексу України частиною третьою такого змісту: «До пасовищ та сіножатей можуть бути віднесені земельні ділянки у складі інших категорій земель, які можуть обмежено використовуватись для сінокосіння та/чи випасання худоби у межах, дозволених основним цільовим призначенням та правовим режимом таких ділянок». Також пропонується на рівні Земельного кодексу України закріпити поняття «високопродуктивні (культурні) пасовища та сіножаті» зі встановленням для таких угідь додаткових вимог щодо їх використання, підвищення продуктивності (докорінного поліпшення) та охорони;

– визначено поняття «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби» як встановлений нормами земельного, аграрного та екологічного права

порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких здійснюється сінокосіння та/чи випасання худоби, що забезпечує їх стале використання, ефективну охорону та підвищення екологічного, господарського і ресурсного потенціалу;

– сформульовано поняття «правова форма використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби» – це передбачена законодавством юридична модель експлуатації відповідної ділянки, що базується на певному речовому чи зобов'язальному праві (правовому титулі) на цю ділянку та визначає конкретні особливості змісту її правового режиму із врахуванням належності до тієї чи іншої категорії земель;

– встановлено, що використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні може здійснюватися на підставі: 1) права власності; 2) права постійного землекористування; 3) права емфітевзису; 4) сервітутних прав; 5) договору оренди; 6) права загального землекористування; 7) права тимчасового користування лісами щодо земельних ділянок лісогосподарського призначення; 8) права користування ділянками мисливських угідь;

– обґрунтовано необхідність затвердження на рівні Кабінету Міністрів України Положення про порядок створення, використання та охорони громадських пасовищ і сінокосів. Відповідно, запропоновано доповнити частину другу ст. 34 Земельного кодексу України абзацом другим такого змісту: «Порядок створення, використання, поліпшення та охорони громадських пасовищ і сіножатей визначається Кабінетом Міністрів України»;

– констатовано, що створення громадських сінокосів та пасовищ має переслідувати не лише суто господарські цілі, але й соціальні та екологічні, оскільки таким чином органи публічної адміністрації вирішували б не лише проблему задоволення населення у кормах для їх тваринницьких господарств, але й завдання оптимізації землекористування на відповідних територіях;

– визначено поняття «публічне управління земельними ділянками для вирощування кормів для худоби» як організаційно-управлінської діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка є формою реалізації

системи відповідних функцій публічного управління та спрямована на забезпечення раціонального використання і ефективної охорони таких земель, формування сталого землевикористання у сфері аграрного виробництва та всебічної підтримки розвитку тваринницької галузі;

– науково аргументовано необхідність розробки Державної та регіональних програм використання та охорони земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, із виокремленням спеціальних розділів щодо розвитку мережі кормових угідь (як альтернативний варіант – розробка Загальнодержавної програми розвитку земельно-ресурсної бази для вирощування кормів для худоби);

– зроблено висновок про необхідність окремого інституційного забезпечення розвитку мережі пасовищ та сіножатей в Україні. Для цього у складі центрального органу виконавчої влади у сфері сільського господарства, який обов'язково має бути як окремий елемент у системі центральних органів виконавчої влади держави, необхідно створити Департамент аграрного землевикористання, покликаний реалізовувати державну політику у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, зокрема, й кормових, у взаємодії із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру і Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України;

– запропоновано під раціональним використанням земель для вирощування кормів для худоби розуміти використання їх таким чином, при якому буде досягнуто оптимальний баланс між збереженням та поліпшенням природного і господарського стану цих земель зокрема та агроландшафтів загалом і забезпеченням тваринницької галузі належною кормовою базою;

– обґрунтовано пропозицію внести зміни до пункту «ж» частини першої ст. 184 Земельного кодексу України та до пункту «е» частини другої ст. 25 Закону України «Про землеустрій», доповнивши їх після слова «сівозміни» словами «пасовищезміни, сінокосозміни». Відповідні зміни пропонується внести до Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне

обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, передбачивши у ньому особливості проведення сінокосо- та пасовищезмін для кормових угідь. Також запропоновано доповнити частину першу ст. 36 Закону України «Про землеустрій» після слів «Ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження земель» словами «у тому числі геоботанічні обстеження пасовищ та сінокосів»;

– встановлено доцільність включення до ст. 30 Закону України «Про охорону земель» такого виду нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, як «гранично допустимі норми навантаження на пасовища».

удосконалено:

– положення щодо класифікації земельних ділянок для вирощування кормів для худоби за такими критеріями: за правовою формою використання; за видами угідь; за категорією земель; за якісними характеристиками;

– принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у частині дотримання та забезпечення оптимального співвідношення різного виду сільськогосподарських угідь у межах цієї категорії;

– існуючі доктринальні положення щодо розуміння правової категорії «раціональне використання земель» та її взаємозв'язку із поняттям «охорона земель»;

– розуміння системи функцій публічного управління у поземельній сфері.

дістали подальшого розвитку:

– положення теоретичної концепції «двогалузевого правового поля», яка у контексті земельних ділянок для вирощування кормів для худоби модифікується і набуває мультигалузевого характеру. Враховуючи, що такі ділянки є не лише об'єктами певних земельних прав, але й елементами екомережі та ключовим елементом у системі ресурсного забезпечення тваринницької галузі, вони потрапляють під кумулятивну дію норм земельного, екологічного та аграрного права;

– твердження про неприпустимість неконтрольованого розорювання пасовищ і сінокосів та необхідності забезпечення оптимального співвідношення угідь у складі земель сільськогосподарського призначення;

– висновок про неможливість подальшого зволікання із розробкою та затвердженням на рівні Кабінету Міністрів України нормативів оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь (ріллі та кормових угідь), оскільки це зводить результативність відповідних положень ст. 165 Земельного кодексу України та ст. ст. 30, 33 Закону України «Про охорону земель» до нуля;

– наукові положення щодо застосування ландшафтного та екосистемного підходів у формуванні правових засад використання та охорони земель;

– пропозиції щодо запровадження публічного сервітуту як можливої правової форми використання земель, зокрема, для вирощування кормів для худоби;

– твердження про пріоритет вимог екологічної безпеки та неухильність дотримання положень концепції сталого розвитку при формуванні та реалізації правових засад аграрного землевикористання.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем правового регулювання використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби;

– *правотворчій та правозастосовчій діяльності* – результати дослідження містять низку пропозицій щодо внесення змін до чинного земельного та аграрного законодавства (довідка про використання наукових результатів дисертаційної роботи Комітету з питань аграрної та земельної політики Верховної Ради України № 04-11/14-2020-257780 від 17.11.2020), викладені рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності практичної діяльності суб'єктів правозастосування у цій сфері;

– *навчальному процесі* – при викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Земельне право», «Аграрне право», для підготовки відповідних підрозділів підручників і навчальних посібників із вказаних курсів (акт про впровадження Університету митної справи та фінансів від 07.05.2020).

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 8 міжнародних та Всеукраїнських науково-практичних конференціях і «круглих столах», а саме: «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 19 травня 2017 р.), «Правові засади ведення органічного землеробства» (м. Харків, 29–30 вересня 2017 р.), «Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції» (м. Харків, 8 грудня 2017 р.), «Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах» (м. Харків, 20 квітня 2018 р.), «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» (м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 р.), «Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика» (м. Харків, 7 грудня 2018 р.), «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р.), «Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи» (м. Харків, 22 травня 2020 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 6 наукових статтях, 5 з яких опубліковані у вітчизняних виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук та включені до міжнародних наукометричних баз, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні країни, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, а також у 8 тезах доповідей на науково-практичних конференціях та «круглих столах» (одні тези – «До питання про місце земельних ділянок для вирощування кормів для худоби у структурі земель України» – у співавторстві з О. Г. Бондарем, у яких дисертанткою сформульовано висновок щодо виокремлення як окремого виду (групи) земель земельних ділянок для вирощування кормів для худоби).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 256 сторінок, зокрема основного тексту – 198 сторінок. Список використаних джерел налічує 380 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ

1.1. Аналітичний огляд наукових джерел за темою дисертації

Для якісного та результативного дослідження проблем правового регулювання використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби принципово важливим є виважене формування та ґрунтовне опрацювання наявної науково-теоретичної бази, яка сформована багатьма представниками юридичної науки як радянської доби, так і вченими незалежної України. У цьому контексті варто згадати глибоку думку А. П. Гетьмана про те, що «для методологічного дослідження доктрини екологічного права дуже важливими є пошуки змін не лише в соціальних умовах того чи іншого етапу розвитку юридичної науки взагалі, а, в першу чергу у сфері юридичних поглядів, уявлень і мислення, в тому числі й щодо проблеми взаємодії доквілля і суспільства» [1, с. 103]. Як наголошує Н. О. Багай, «теоретично систематизовані знання є необхідною передумовою, засобом для відкриття нових знань, а тому без використання наукових знань неможливий подальший поступ науки» [2, с. 11]. Особливо актуальними наведені тези вбачаються в транзитивний період розвитку держави, коли в Україні з моменту набуття нею незалежності перманентно відбувається низка системних економічних та соціальних реформ. Не викликає сумнівів твердження А. П. Гетьмана та Г. В. Анісімової про те, що «в житті нашої держави внаслідок перебудови економічного механізму, реформування політичної, соціальної, ідеологічної й правової сфер виникають нові явища, які потребують осмислення та узагальнення наукою земельного права» [3, с. 39].

Важливе значення мають праці зарубіжних фахівців, які дозволяють залучити кращий світовий досвід для вирішення вищевказаних проблем. Крім того, зважаючи на предмет та завдання дослідження, нами здійснювався аналіз наукових розвідок не лише в галузі юриспруденції, але й фахівців у сфері

сільськогосподарських, біологічних та економічних наук у тій частині, яка необхідна для усвідомлення і вивчення тих особливостей та характеристик земель, які мають бути враховані під час формування правового інструментарію для забезпечення їх раціонального використання й ефективної охорони. Цілком слушно Д. С. Добряк та Д. І. Бабміндра наголошують на тому, що «сучасний стан вивчення земельних ресурсів та їхня оцінка охоплюють окремі аспекти природного середовища, які досліджуються кліматологією, географією, ґрунтознавством, екологією, економікою та іншими науками» [4, с. 9]. Отже, короткому огляду основних із окреслених вище праць і присвячений цей підрозділ дисертації.

Ґрунтовне викладення генези земельно-правових досліджень міститься, зокрема, у відповідних, а саме в четвертих, томах фундаментальних колективних праць «Правова система України: історія, стан та перспективи» (Харків, 2008) [5, с. 20–21, 42–46, 76–83] та «Правова доктрина України» (Харків, 2013) [6, с. 590–622]. Разом із тим зауважимо, що у правовій науці питання правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, зазвичай, розглядаються побічно до інших питань, зокрема, щодо дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення, правового становища особистих селянських господарств, правових засад землекористування тощо. Проте, перш ніж перейти до їх аналізу, варто висвітлити ті наукові праці, у яких закладені вихідні фундаментальні засади земельного права, але водночас містяться й положення, що безпосередньо стосуються предмета нашого дослідження.

Однією з таких робіт є монографія Г. О. Аксеньонка «Земельные правоотношения в СССР» (Москва, 1958), у якій, зокрема, розглядаються питання класифікації земель як об'єкта земельних правовідносин та правові характеристики земель сільськогосподарського призначення [7, с. 178–182]. Важливе значення також мають тези щодо т. зв. «міських угідь», до яких автор відносив всі міські землі, які не входили до селітебних та земель загального користування, у тому числі й землі, які використовувались для потреб сільського господарства (вигони, луки, пасовища, городи, фруктові сади) [7, с. 197–198].

Продовжуючи аналізувати багату наукову спадщину Г. О. Аксеньонка, звернемо увагу на монографію «Правовой режим земель в СССР» (Москва, 1984) за його редакцією. У ній, зокрема, йдеться про те, що законодавство радянської доби передбачало надання громадянам земельних ділянок для потреб тваринництва в індивідуальне і колективне користування. Колективне використання здійснювалося через тваринницькі товариства, які створювалися за територіальною ознакою і діяльність яких регулювалася їх статутами, що розроблялися на основі Типового тваринницького статуту. Кожен член тваринницького товариства мав право пасти належну йому худобу на цих пасовищах, брати участь у розподілі сіна, самостійно провадити сінокосіння на наданих товариством ділянках, користуватися зоотехнічною і ветеринарною допомогою тощо [8, с. 105].

Свого часу Ю. Г. Жаріков писав, що «практика свідчить, що не можна землі сільськогосподарського використання, що розташовані в межах несільськогосподарських фондів, відірвати від цих фондів і включити в одну загальну категорію земель сільськогосподарського призначення. Інтереси справи зовсім не потребують, щоб усі площі, зайняті для сільськогосподарських цілей, незалежно від того, до якої категорії вони належать, мали один і той же правовий режим» [9, с. 46]. Ця та інші тези автора, що стосуються права сільськогосподарського призначення, стали предметом ґрунтового аналізу у нашому дослідженні.

У річищі аналізу проблем правового регулювання використання й охорони земель зачіпались питання правового режиму сінокосів та пасовищ у працях П. Д. Індиченка. Вчений, зокрема, звертав увагу на виключну важливість проведення впорядкування та поліпшення цих видів угідь у процесі здійснення внутрішнього землеустрою [10, с. 62, 89], необхідність вирішення проблеми малопродуктивних природних сіножатей та пасовищ [10, с. 90], а також вказував на можливість використання для формування кормової тваринницької бази земель не лише сільськогосподарського призначення, а й інших категорій (земель міської забудови [10, с. 121], державного лісового фонду [10, с. 150], державного запасу [10, с. 166] тощо).

Визначальне значення для формування загальної спрямованості нашого дослідження у частині проблем забезпечення раціонального використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, державного управління у цій сфері мають праці В. Л. Мунтяна. У монографії «Правові проблеми раціонального природокористування» (Київ, 1973) міститься, зокрема, глибока думка вченого про те, що «механістичні погляди на взаємини людини і природи – використовувати чи охороняти – замінено науковими: охороняти в процесі використання. Використання природних ресурсів передбачає охорону природи як свою обов'язкову умову» [11, с. 26]. Значну увагу дослідник приділяв питанням охорони ландшафтів [11, с. 43], що, з одного боку, знайшло свій подальший розвиток в окремих працях саме у цій площині, які, своєю чергою, покладені в основу нашого дослідження (зокрема, у дисертації С. В. Єлькіна «Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні» [12]), з іншого ж, спонукає шукати вирішення проблеми нераціонального співвідношення сільськогосподарських угідь, відсутності комплексного підходу до організації земельних територій тощо.

У навчальному посібнику «Правова охорона природи УРСР» (Київ, 1982) В. Л. Мунтяном закладено важливі науково-теоретичні засади інституту правової охорони земель [13, с. 115–134], які використовуються нами при формуванні відповідних висновків та пропозицій щодо земель для вирощування кормів для худоби.

Це ж стосується й наукової спадщини Ю. А. Вовка, який, зокрема, стверджував, що «дослідження питання правової охорони ґрунтів неможливо без вивчення норм, направлених на їх раціональне використання, і навпаки» [14, с. 105].

Важливим джерелом для порівняльного аналізу у межах категорії земель сільськогосподарського призначення слугувала кандидатська дисертація В. В. Янчука «Правовий режим орних угідь (на матеріалах Української РСР)» [15].

Однією з небагатьох праць за радянських часів, спеціально присвячених правовим проблемам використання та охорони земель для вирощування кормів для

худоби, а саме пасовищ, є монографія А. А. Лемешенка «Правовое регулирование рационального использования пастбищ» (Фрунзе, 1976). В ній розглядаються особливості правового режиму пасовищ як різновиду сільськогосподарських угідь, право користування ними, питання державного управління у цій сфері [16]. Попри те, що матеріал, викладений у цій книзі, базується на тодішніх засадах земельного ладу, він багато у чому має безсумнівну, на наш погляд, актуальність на сьогодні. Особливо це стосується тих аспектів, які пов'язані із забезпеченням раціонального використання таких угідь [16, с. 31–38], із особливостями землеустрою щодо них [16, с. 98–106], та й, власне, із самим усвідомленням потреби в окремій увазі до нормативного забезпечення їх використання та охорони.

Переходячи до висвітлення праць з проблем правового регулювання використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, які вийшли в світ після здобуття Україною незалежності, почнемо з монографії М. В. Шульги «Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях» (Харків, 1998), яка широко використовувалась нами, по-перше, як джерело багатьох доктринальних положень земельно-правової науки, сформованих у пострадянський період, по-друге, для вирішення більш конкретних дослідницьких задач, зокрема, під час аналізу поняття «правова форма використання земель», дослідження особливостей правового режиму земель сільськогосподарського призначення та ін. Цікавою, наприклад, є точка зору автора на доцільність закріплення поняття «сільськогосподарські землі» як певної альтернативи категорії «землі сільськогосподарського призначення» та висновок про те, що «достатньо у законі зафіксувати положення про те, всі землі, які використовуються у якості засобу виробництва (незалежно від того, ким вони використовуються і де знаходяться), визнаються землями сільськогосподарського призначення і підлягають особливій охороні» [17, с. 144]. Важливе значення для нашого дослідження мають підходи до проблеми співвідношення орних земель як агроценозів, щодо яких здійснюється найбільш інтенсивна господарська експлуатація, із природними угіддями як біоценозами (неокультуреними пасовищами, луками, сіножатями) [17, с. 147].

У колективній монографії «Проблеми розвитку аграрного та земельного права України» (Київ, 2013) порушуються питання щодо сільськогосподарських угідь, на яких здійснені певні земельні поліпшення, та щодо взаємозв'язку правового режиму земель і розміщених на них об'єктів нерухомості, які використовуються як у рослинництві, так і у тваринництві [18, с. 287–289]. Загалом зроблено висновок про те, що «сільськогосподарські земельні ділянки та розміщені на них сільськогосподарські насадження, агропромислові споруди та будівлі слід виділяти в окремий вид нерухомого майна – сільськогосподарську нерухомість, якій має бути наданий особливий правовий режим» [18, с. 290].

Визначальне значення для нашої наукової розвідки мають ідеї В. І. Андрейцева, викладені, зокрема, в його монографії «Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії» (Київ, 2007). Розробляючи питання щодо об'єктів земельних правовідносин, вчений наголошує на недосконалості нормативно закріпленого переліку категорій земель, зазначаючи, між іншим, що «деякі категорії земель реально існують у межах території України, але про них зовсім не згадується у чинному ЗК України» [19, с. 139]. Це надихнуло нас на думку щодо перспективності аналізу правових засад використання та охорони тих земель, які не вкладаються у повній мірі в межі існуючої класифікації земель, до яких є підстави віднести й земельні ділянки для вирощування кормів для худоби. У розділі вищевказаної монографії «Діалектика правового режиму земель сільськогосподарського призначення» В. І. Андрейцевим ґрунтовно висвітлені особливості цього правового режиму, правові титули використання зазначених земель, засоби їх охорони [19, с. 323–353], однак зауважимо, що в аспекті кормових угідь окреслені питання розглядаються побіжно.

Враховуючи переважну приналежність земельних ділянок для вирощування кормів для худоби до земель сільськогосподарського призначення, значну наукову цінність становлять наукові праці, які стосуються саме цієї категорії земель. Відтак, науково-теоретичну базу цієї дисертації неможливо уявити без праць П. Ф. Кулинич, передусім, його монографії «Правові проблеми охорони і

використання земель сільськогосподарського призначення в Україні» (Київ, 2011). Викладені в ній положення (щодо загальних методологічних підходів до правового регулювання відповідних суспільних відносин, права власності на ці землі та їх правової охорони) наскрізно використовувались нами під час роботи практично з кожним розділом дослідження. Водночас акцентуємо увагу на таких тезах. По-перше, щодо «подвійного правового режиму земельних ділянок, коли на одну й ту ж земельну ділянку поширюється правовий режим принаймні двох категорій земель» [20, с. 26], по-друге, про те, що «законодавче визначення поняття земель сільськогосподарського призначення не повною мірою відповідає реальному стану та потребам використання земельних ресурсів України» [20, с. 37], по-третє, що «суспільство зацікавлене у підтриманні оптимального стану сільськогосподарських ландшафтів, який у свою чергу забезпечується оптимальним співвідношенням дестабілізуючих (рілля) та стабілізуючих (сінокоси і пасовища) сільськогосподарських угідь, що відображає публічні, суспільні екологічні інтереси» [20, с. 41–42], по-четверте, про доцільність «ввести в Земельний кодекс України поняття «землі сільськогосподарського використання» для позначення сільськогосподарських угідь, що існують і використовуються у складі інших категорій земель» [20, с. 43]. Крім того, вказана монографія є однією з небагатьох праць, де окремий підрозділ присвячений сільськогосподарським угіддям (кормовим зокрема) як об'єктам правовідносин охорони і використання [20, с. 454–466]. Загалом же наголосимо на тому, що «виділення земель для вирощування кормів для худоби як окремої міжкатегоріальної групи земель в багатьох аспектах базується на висновках низки вчених-правників, у дослідженнях яких йдеться про поняття «змішаного» або «подвійного» правового режиму земель» [21, с. 41].

У статті «Поняття та юридичні ознаки земель сільськогосподарського призначення» П. Ф. Кулиничем сформульоване таке поняття земель сільськогосподарського призначення: «землями сільськогосподарського призначення є землі, надані громадянам та юридичним особам для використання в якості головним чином сільськогосподарських угідь з метою вирощування

сільськогосподарських культур та в якості операційного базису для розміщення допоміжної сільськогосподарської виробничої інфраструктури, а також призначені для цих цілей (землі запасу)» [22, с. 208–209]. Разом з тим, за словами науковця, не є землями сільськогосподарського призначення земельні ділянки інших категорій земель, які тимчасово використовуються в якості сільськогосподарських угідь (сінокоси тощо). В зв'язку з цим доцільно, на його думку, ввести в Земельний кодекс України поняття «землі сільськогосподарського використання» для позначення сільськогосподарських угідь, що існують і використовуються у складі інших категорій земель [22, с. 209].

Досліджуючи термін «угіддя», П. Ф. Кулинич стверджує: «У земельному законодавстві нашої країни 70-80-х рр. ХХ століття поділ сільськогосподарських угідь на рілля, багаторічні насадження, сінокоси і пасовища використовувався для оцінки їх якості та надання більш високого рівня правового захисту тим видам угідь, які вважалися більш продуктивними (якісними) та цінними» [23, с. 175].

Важливе значення мають висновки вченого про консолідацію сільськогосподарських земель як правову категорію, розуміючи під останньою «врегульовану нормами права діяльність суб'єктів земельних відносин, спрямовану на формування оптимальних за розмірами, іншими виробничими характеристиками та природно-екологічними критеріями земельних ділянок та землеволодінь, які створюють сприятливі передумови для ведення прибуткового виробництва сільськогосподарської продукції, збереження і підвищення родючості сільськогосподарських угідь, екологічної стійкості агроландшафтів, а також для підвищення якості сільських територій як місця проживання людини» [24, с. 5]. Так само П. Ф. Кулиничем обстоюється доцільність певної уніфікації правових режимів земельних ділянок, які використовуються громадянами для ведення особистого селянського господарства, городництва, сінокосіння та випасання худоби, оскільки, на його думку, останні три види земельних ділянок можуть надаватися громадянам як земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства [24, с. 17].

Неодмінно варто згадати науково-навчальний посібник «Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України», який вийшов з-під пера авторського колективу під керівництвом Н. І. Титової (Львів, 2005). Однією з ідей, які у ньому обстоюються, є доцільність оперування терміном «сільськогосподарські землі», «який широко використовується у більшості країн світу, а не «землі сільськогосподарського призначення». Поняття «сільськогосподарські землі» повинно базуватися на їхніх об'єктивних природних властивостях. Тому під цими землями слід розуміти найбільш суспільно цінну категорію земель, які за природними властивостями ґрунтів (родючістю) здатні бути основним засобом для вирощування сільськогосподарських культур (зерна, овочів тощо) за умов їхнього раціонального використання, а також для ведення тваринництва та інших сільськогосподарських галузей» [25, с. 11]. Наведені твердження, на нашу думку, дають підстави для формування наукової гіпотези про те, що виділення земель сільськогосподарського призначення у тому вигляді, як це зроблено у чинному ЗК України, з одного боку, не є досконалим, з іншого ж, дозволяє обґрунтовувати наявність земель, які де-факто використовуються для сільськогосподарських, зокрема, тваринницьких потреб, у складі інших категорій земель.

В. В. Носік у монографії «Право власності на землю Українського народу» (Київ, 2006), загалом підтримуючи позицію Н. І. Титової про сільськогосподарські землі, робить принципово важливий, на нашу думку, наголос на необхідності законодавчо «закріпити положення, в якому передбачити, що основним національним багатством Українського народу є земля як частина території України в межах її державних кордонів, покрита гумусним родючим шаром ґрунту, який має використовуватися виробниками – приватними власниками землі – виключно для вирощування врожаю зернових та інших сільськогосподарських культур, не допускаючи при цьому зниження родючості ґрунту, і має охоронятися державою як об'єкт права власності Українського народу [26, с. 180].

А. В. Луначенко у монографічній праці «Земли сільськогосподарського призначення: правовий режим використання громадянами на праве собственности»

(Одеса, 2002) висвітлює загальну характеристику та зміст правового режиму земель вказаної категорії. Разом із тим, досить показовим, на нашу думку, є та обставина, що при цьому вчений майже не приділяє уваги кормовим угіддям. Тим не менш, автор розділяє землі сільськогосподарського призначення на ті, які слугують засобом виробництва у рослинництві, та ті, які є лише територіальним базисом та необхідні для організації сільськогосподарського виробництва та пов'язаних з ним видів діяльності [27, с. 28].

Так само використовувались як елементи теоретичної бази нашої розвідки ідеї та висновки В. К. Гуревського, викладені у кандидатській дисертації «Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення» (Київ, 1999), зокрема, щодо об'єктів права приватної власності на ці землі [28, с. 8–9].

Н. В. Ільків у монографії «Оренда земель сільськогосподарського призначення в Україні: теоретичні й практичні аспекти» (Київ, 2007) висловлює позицію, що «непідприємницька оренда земель можлива, зокрема, при веденні громадянами особистого селянського господарства, для будівництва та обслуговування жилих будинків та індивідуальних гаражів, користування городами, земельними ділянками для сінокосіння і випасання худоби тощо» [29, с. 51].

У кандидатській дисертації Г. М. Беженар «Правове регулювання використання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» (Одеса, 2007), серед іншого слушно зазначається, що «за умов проведення земельної та аграрної реформ землі сільськогосподарського призначення набули нових правових ознак, їхній правовий режим став значно багатшим, змінилися його юридичні акценти» [30, с. 1]. Зробимо наголос на висновок дослідниці, що «у Земельному кодексі України бракує й критеріїв віднесення сільськогосподарських угідь до тих чи інших видів» [30, с. 7]. Дійсно, у ст. 22 ЗК України лише перераховані види угідь, але цього нам вбачається замало для змістовного наповнення правового режиму окремих їх видів, зокрема, й кормових угідь.

Е. С. Юрченко у кандидатському дисертаційному дослідженні «Право сільськогосподарського землекористування в Україні» (Київ, 2019) обстоює низку тез, які безпосередньо стосуються земель для вирощування кормів для худоби. Зокрема, вона робить висновок про доцільність застосування емфітевтичної форми землекористування щодо ділянок для сінокосіння та випасання худоби [31, с. 62]. Вчена наголошує на можливості використання для сінокосіння та випасання худоби земель й інших категорій (водного фонду, оборони тощо) [31, с. 90, 94]. За її твердженням, «в такому разі особа, якій надали дозвіл користуватися земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб, набуває право сільськогосподарського землекористування, яке має похідний характер від права постійного користування, потребує згоди власника земельної ділянки, виникає на підставі договору і має зобов'язально-правовий характер [32, с. 184]. Окремий інтерес для нашого дослідження становить пропозиція дослідниці передбачити у ЗК України «зобов'язальне право короткострокового сільськогосподарського землекористування, яке виникає з моменту підписання договору сторонами, здійснюється в інтересах землевласника та/або землекористувача, має строк до одного року, може мати оплатний або безоплатний характер, та спрямоване на задоволення ... інтересів суб'єктів, які мають намір набути право сільськогосподарського землекористування на короткий період (для розміщення пасік, випасання худоби, збирання врожаю), а також консолідувати сільськогосподарські землі до моменту появи правової можливості набути права оренди, суборенди чи емфітевзису на такі земельні ділянки» [31, с. 185].

У дисертації О. М. Вовк «Право громадян на землю в сільській місцевості» (Харків, 1997) зосереджено увагу на підвищенні ролі підсобних господарств у виробництві продуктів харчування та на необхідності поступового перекладання на плечі приватного сектора вирощення картоплі, овочівництва та тваринництва за системою пасовищного утримання, що було найбільш рентабельно за тих умов [33, с. 5]. Вчена зазначає, що громадяни користуються сінокосами та пасовищами для худоби індивідуально (у складі сім'ї або двору) або колективно (загальним випасом або в тваринницькому товаристві). При цьому суб'єктом права

первинного землекористування виступає фактично або сім'я в цілому (двір), або вказане товариство, де громадяни є вторинними землекористувачами. Оскільки ж чинний на той час Земельний кодекс України від 18 грудня 1990 р. (в редакції від 13 березня 1992 р.) не містив жодних норм про тваринницькі товариства, О. М. Вовк вважає допустимим застосувати ст. 60 «Землі колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських акціонерних товариств, радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, установ і організацій» та ст. 66 «Земельні ділянки житлових, житлово-будівельних, гаражно-будівельних і дачно-будівельних кооперативів». Крім того, дослідивши питання у правореалізаційній площині, вона вказувала, що на практиці надання сінокосів і пасовищ через обмеженість цих угідь на місцях здійснювалось не окремим громадянам, а в цілому на кожний двір. Важливе значення також має, на нашу думку, погляд дослідниці на питання нормативів відведення земель. Відповідно до ч. 5 ст. 59 ЗК України 1992 р. розмір наданих у кожному окремому випадку земельних ділянок для сінокосу та випасу худоби не повинен був перевищувати 1 га. З таким загальним нормуванням зовсім різних угідь О. М. Вовк не погоджується та вважає правильним вирішення цього питання віднести до компетенції місцевих органів влади або територіальних громад, які будуть виходити з існуючих умов [33, с. 9].

Однією із небагатьох наукових праць, що безпосередньо стосуються теми нашого дослідження, є стаття О. М. Туєвої «Земельні ділянки для сінокосіння й випасання худоби: правові питання». У ній авторка, зокрема, торкається генези правового режиму таких земель за радянських часів, окреслює сучасний стан правового регулювання їх використання [34, с. 127–128]. Вчена цілком слушно наголошує, що «сінокоси й пасовища – досить цінний вид сільськогосподарських угідь, але охороняються вони законом недостатньо» [34, с. 128]. Окремо акцентуємо увагу на висновок дослідниці про те, що «сінокоси й пасовища – це не єдине джерело кормів для худоби. Громадяни можуть займатися виробництвом кормів як на земельних ділянках, призначених для ведіння особистого селянського господарства, так і частково на городних землях» [34, с. 129].

Ця теза О. М. Туєвої знайшла свій подальший розвиток на сторінках колективної монографії «Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення» (Харків, 2012). На думку вченої, «завдання законодавства полягає в стимулюванні землевласників і користувачів виробляти потрібну сільськогосподарську продукцію. Одним із заходів такої активізації громадян могло б стати надання їм земельних ділянок для визначених цілей (наприклад, вирощування технічних або кормових культур) на договірних засадах з різними підприємствами й організаціями або обслуговуючою кооперацією. І якщо передбачити в законі надання в користування земельних ділянок спеціально для виробництва кормів, якщо громадяни за договором з цими юридичними особами зобов'язуються, наприклад, вирощувати або відгодовувати худобу чи птицю, то це принесе тільки загальну користь» [35, с. 335].

Значна частина науковців торкалася питання правового режиму сінокосів та пасовищ, досліджуючи правове становище особистих селянських господарств. Так, у дисертації А. А. Хвасенка «Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств» (Харків, 2002) окремий підрозділ був присвячений правовому режиму земельних ділянок, що надані громадянам для сінокосіння і випасання худоби [36, с. 111–122]. Вченим пропонується під правовим режимом земельних ділянок, що надаються громадянам для ведення ОСГ, розуміти «законодавчо встановлений порядок і умови надання їм на праві приватної власності, користування чи оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення для вирощування аграрної продукції, випасання худоби, сінокосіння з визначенням прав і покладанням на них обов'язків відповідно до мети, для якої надано земельну ділянку» [36, с. 90]. Далі науковець робить доволі цікавий висновок, що, попри віднесення земельних ділянок для випасання худоби і сінокосіння до категорії сільськогосподарських земель, ці види діяльності можуть здійснюватися на землях лісного фонду, якщо це не заподіє шкоди лісу [36, с. 118]. З цією метою, за його твердженням, не виключається надання земельних ділянок водно-болотних угідь, які згідно зі ст. 16 ЗК України не є землями лісного і водного фонду, а відносяться

до земель іншого природоохоронного призначення [36, с. 119]. Також А. А. Хвасенко пропонує на визначених умовах надавати для сінокосіння і випасання худоби сільськогосподарські угіддя, що тимчасово не використовуються сільськогосподарськими підприємствами, за рішенням органів управління цих підприємств. Надання земельних ділянок для цієї мети, пише вчений, можливе при умові наявності у сільськогосподарського підприємства вільних, не зайнятих у виробництві земель, без порушення науково обґрунтованої сівозміни [37, с. 8].

Своєю чергою, В. І. Лебідь у дисертаційному дослідженні «Правове становище особистих селянських господарств в Україні» (Київ, 2002) акцентує увагу на такій важливій складовій господарської діяльності ОСГ, як дорощування і відгодівля сільськогосподарської худоби та птиці [38, с. 13], що, звичайно, потребує земельно-ресурсного забезпечення.

У кандидатській дисертації І. О. Костяшкіна «Право загального землекористування громадян» (Київ, 2005) автором було обґрунтовано висновок, що здійснення права загального землекористування в населених пунктах спрямоване на забезпечення певних матеріальних потреб шляхом використання, зокрема, громадських сіножатей та пасовищ [39, с. 10].

Зі свого боку, В. М. Литвинець у дисертації «Право територіальної громади села на землю» (Київ, 2011) обґрунтовує пропозицію щодо необхідності закріплення у чинному законодавстві поняття «територія територіальної громади села», яка, на його думку, повинна складатися як з земель у межах населеного пункту, так і за його межами, зокрема, прилеглих до села розпайованих земель колишніх колективних сільськогосподарських підприємств, земель загального користування (громадських пасовищ, сіножатей та інших) та земель санітарно-захисної смуги сільського населеного пункту [40, с. 3–4].

У контексті інтеграції України до Європейського Союзу заслуговує на увагу праця С. І. Марченко «Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва» (2008). Зокрема, у підрозділі 1.3 «Правове регулювання товарного сільськогосподарського виробництва в умовах адаптації аграрного законодавства України до законодавства Європейського Союзу»

проведено порівняльно-правовий аналіз положень національного законодавства, що регулює товарне сільськогосподарське виробництво та законодавства ЄС. У цьому руслі було досліджено, і це становить для нас особливий інтерес, «правові аспекти товарного сільськогосподарського виробництва в тваринництві, а саме: вимоги до кормів, що застосовуються для відгодівлі (харчування) сільськогосподарських тварин, утримання, догляд та поводження з ними та інші питання» [41, с. 8].

Варто наголосити, що окремі питання правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби досліджувались не лише у межах робіт, присвячених землям сільськогосподарського призначення. Враховуючи віднесення значної частини таких ділянок до об'єктів екомережі, до складу теоретичного підґрунтя нашої роботи увійшла кандидатська дисертація Т. М. Кондратюк «Правовий режим земель національної екологічної мережі України» (Київ, 2019), у якій, зокрема, наголошується на «практичній необхідності включення заборони на переведення сільськогосподарських угідь екстенсивного використання (пасовища, луки, сіножаті) в інші види сільськогосподарських угідь інтенсивного використання як складових екомережі через включення відповідної норми до Закону України «Про екологічну мережу» [42, с. 23].

Окремо акцентуємо увагу на працях історико-правового змісту, які зачіпають питання генези правових засад земельних відносин в Україні. А. О. Булгаков у кандидатському дисертаційному дослідженні «Правове регулювання раціонального використання та охорони земель у ХХ ст.» торкається, зокрема, проблем становлення законодавства про використання та охорону сінокосів та лугового господарства на початку 20-х років минулого століття [43, с. 57], у повоєнний час після Другої світової війни [43, с. 75], а також в інші періоди.

Запропонована А. О. Булгаковим періодизація розвитку землеохоронного законодавства в Україні, яка, на його думку, «складається з чотирьох етапів (початок ХХ ст., 1917–1960, 1960–1985, 1985–1991 рр.)» [44, с. 5], враховувалась під час проведення аналізу становлення вітчизняного законодавства про правовий режим земель для вирощування кормів для худоби у підрозділі 1.2 цієї роботи.

Якщо більш акцентовано розглядати період визвольних змагань 1917-1921 рр., то важливим елементом джерельної бази нашої роботи стала кандидатська дисертація І. М. Заріцької «Історичний досвід розвитку земельного законодавства в Україні (1917-1921 рр.)» (Київ, 2009). Авторка зазначає, що «кожному з досліджуваних владних режимів притаманні власні джерела земельного законодавства, які формувалися з урахуванням завдань і особливостей земельної політики відповідної держави. Спільними для всіх джерел є їхня виключна спрямованість на врегулювання розподілу і перерозподілу земель саме сільськогосподарського призначення» [45, с. 15].

У докторській дисертації М. Ю. Бурдіна «Регулювання земельних відносин в Україні (друга половина XVII – XX ст.) : історико-правовий та інституційний виміри» (Харків, 2017) ґрунтовно викладена історіографія дослідження земельно-правових питань на теренах нашої держави [46, с. 19–32], а також зроблено важливий, на нашу думку, висновок про «генетичний зв'язок між дорядянською, радянською і сучасною правовими парадигмами як на доктринальному, так і на правотворчому та правозастосовному рівнях» [46, с. 11].

Досліджуючи розвиток і кодифікацію земельного законодавства України в однойменній кандидатській дисертації (Київ, 2001), О. М. Пащенко обстоює «висновок, що процес розвитку вітчизняного земельного законодавства поділяється на два етапи: докодифікаційний, який брав свій початок з часів становлення та розвитку звичаєвого і писаного права на території України і тривав до моменту прийняття 18 січня 1918 року Тимчасового земельного закону, та кодифікаційний, який був започаткований прийняттям Тимчасового земельного закону і триває по сьогоднішній день» [47, с. 4].

Аналіз становлення наукових підходів до питань правового забезпечення охорони ґрунтів у доктрині земельного права Української РСР, проведений О. О. Родік, став важливим теоретичним джерелом для дослідження проблем правової охорони земель для вирощування кормів для худоби. Вчена влучно акцентує увагу на нерозкритому потенціалі цих підходів, зазначаючи, що «на основі наукових досліджень періоду Української РСР зроблені теоретичні

висновки та рекомендації, які не були реалізовані, тому є предметом наукових досліджень сучасних українських вчених із земельного права» [48, с. 157].

Окремо звернемо увагу на статтю М. В. Шульги «Історико-правовий аспект використання кормових угідь як різновиду права землекористування» як одну з вкрай обмеженого числа праць, які безпосередньо торкаються заявлених питань [49].

Враховуючи те, що правові питання земельно-ресурсного забезпечення тваринництва знаходяться в орбіті як земельного, так і аграрного права, важливим для нас дослідженням є кандидатська дисертація Н. О. Багай «Розвиток науки аграрного права України» (Київ, 2002). Авторка виділяє «чотири основних етапи процесу становлення та розвитку науки аграрного права України відповідно до предмету її дослідження та конкретних історичних умов» [50, с. 4] та окреслює напрями розвитку вітчизняної аграрно-правової науки із зазначенням вчених, які їх розробляють, та їх основних праць [51, с. 178–179]. Так само важливе місце у джерельній базі нашої роботи посіла стаття Т. О. Коваленко «Розвиток науки аграрного права на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка» [52].

Не можна обійти увагою монографію В. Д. Сидор «Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку» (Київ, 2011), яка вирізняється глибоким методологічним аналізом багатьох глибинних проблем правового регулювання земельних відносин на сучасному етапі земельної реформи. Серед іншого, вчена стверджує, що «до основних тенденцій розвитку земельного законодавства України віднесено: уніфікацію земельного законодавства, яка зумовлена єдністю об'єкта – земель, що вимагає єдності підходів, принципів і механізмів регулювання суспільних земельних відносин, і диференціацію земельного законодавства, що відображає прогресивний процес, спрямований на врахування особливостей, специфіки і багатогранності земельних відносин» [53, с. 237].

У певних аспектах досліджуваною нами проблематикою займалися білоруські науковці. Зокрема, додаткові умови отримання земельних ділянок для

проведення сільськогосподарської діяльності розглядаються у праці Н. А. Шингель «Правовой режим земель в Республике Беларусь». За її твердженням, «інші види сільськогосподарського землекористування громадян мають обмежений, допоміжний характер. Для них законодавство встановлює додаткові умови, за яких вони можуть отримати землю для сільськогосподарських потреб. Наприклад, такою умовою є наявність у власності певної кількості худоби, для утримання якої надаються сінокоси та пасовища, трудові відносини у певних організаціях, відсутність у приватній власності або довічному успадкованому володінні ділянки для вирощування сільськогосподарської продукції» [54, с. 31].

Серед наукових досліджень російських юристів протягом останніх років варто приділити увагу дисертації О. Ю. Чмихало «Правова охорона сільськогосподарських угідь» (Саратов, 2000), у якій вчена, зокрема, зазначає: «Визначаючи зміст охорони сільськогосподарських угідь, можна передбачити загальний охоронний режим, встановлений для всіх видів сільськогосподарських угідь; спеціальний – у залежності від виду угідь (рілля, сіножаті і т. і.); особливий – щодо сільськогосподарських угідь із різним рівнем родючості [55, с. 10]. Цікавою для нашого дослідження є пропозиція з метою забезпечення пріоритетного використання сільськогосподарських угідь законодавчо закріпити поняття «сільськогосподарські землі» незалежно від того, у складі якої категорії земель вони знаходяться [55, с. 10]. Своєю чергою, І. С. Іващук у дисертаційному дослідженні «Правове забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення» (Москва, 2012) сформулював висновки, які були використані нами під час аналізу проблем правової охорони земель для вирощування кормів для худоби. Вчений зазначає, що «об'єктами правового забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення є ґрунти, землі та агроландшафти, збереження яких за допомогою єдиного комплексу правових заходів зумовлено їх тісним взаємозв'язком в межах природних і антропогенних процесів у сільськогосподарському виробництві. Комплексність об'єкта охорони земель сільськогосподарського призначення відображена в особливих засобах

правозастосування: організаційно-господарських, меліоративних, агрономічних, санітарно-епідеміологічних та ін.» [56, с. 8].

Вагомим елементом джерельної бази нашої роботи стала кандидатська дисертація А. О. Соколової «Правове забезпечення належного використання земель сільськогосподарського призначення» (Москва, 2015). Її авторка слушно зазначає, що «відсутність у чинному законодавстві чіткого розуміння терміну «належне (неналежне) використання земель сільськогосподарського призначення» зумовлює низку проблем у правозастосуванні. Це вимагає теоретичного осмислення, напрацювання обґрунтованого і такого, що застосуватиметься на практиці, визначення, яке в подальшому має бути закріплене у правових нормах» [57, с. 10]. Дійсно, відсутність унормування понять «раціональне використання земель», «ефективне використання земель», «належне використання земель» з одночасним доволі активним їх використанням у нормативно-правових актах суттєво знижує ефективність правового регулювання відповідних відносин, про що йдеться у третьому розділі нашої дисертації.

Враховуючи, що питання правового забезпечення використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби виходять за межі суто земельного права і зачіпають аграрне та екологічне право, нами були опрацьовані підходи Д. Г. Хасанова, викладені у його кандидатській дисертації «Право природокористування у сільському господарстві» (Москва, 2008). Вчений вказує на необхідність вдосконалення системи заходів щодо постійної оптимізації сільськогосподарського землевикористання, акцентуючи при цьому увагу на активній ролі уповноважених державних органів, які здійснюють функції щодо планування і організації раціонального використання земель, планового (систематичного) моніторингу сільгоспугідь [58, с. 12]. Автор пише: «Прикладом економічно і екологічно раціонального природокористування у сільському господарстві є створення із застосуванням гідро- і лісомеліоративних заходів, тобто з використанням водних об'єктів і лісів, культурних сільськогосподарських угідь, що становлять у сукупності з лісами, водними та іншими природними об'єктами єдине природно-сільськогосподарське середовище» [58, с. 15].

У продовження вищевикладеного аналізу варто звернутись до докторської дисертації Л. Ф. Усманової «Правове регулювання природокористування і охорони навколишнього середовища в аграрному секторі економіки» (Уфа, 2000), яка має вагоме значення при дослідженні, передусім, забезпечення раціонального використання та охорони кормових угідь. За висновком дослідниці, «вимагається всебічна екологізація аграрного законодавства, що значною мірою підвищить ефективність правового регулювання природокористування і охорони навколишнього середовища у сільському господарстві» [59, с. 21]. К. О. Селіванова у кандидатському дослідженні «Еколого-правовий механізм в аграрному секторі економіки: напрямки реалізації» (Оренбург, 2016) робить висновок про необхідність виділення як окремого об'єкта правової охорони аграрної екосистеми, визначаючи це поняття як «штучно створену або змінену людиною екосистему, що має просторово-територіальні межі, в якій природні та природно-антропогенні об'єкти взаємодіють між собою як єдине функціональне ціле, пов'язані обміном речовин, енергії і впливом людини, з метою підвищення продуктивності сільськогосподарського виробництва» [60, с. 9].

Як вже зазначалось вище, суттєвою складовою науково-теоретичної бази нашого дослідження є праці представників економічної та землевпорядної науки, які стосуються земель сільськогосподарського призначення. У колективній монографії за заг. ред. Д. С. Добряка «Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологобезпечного використання» (Київ, 2007) порушуються проблеми пошуку оптимального співвідношення угідь [4, с. 21–22], висвітлюється методика їх поділу на класи землекористованості [4, с. 110–115], викладені підходи до детальної класифікації сільськогосподарських угідь, зокрема, й ті, які реалізовані у зарубіжних країнах [4, с. 192-239].

Важливі ідеї та положення висвітлені у монографії А. М. Третяка «Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування» (Херсон, 2012), де, зокрема, акцентована увага на необхідності програми збереження продуктивних і екологістабілізуючих земель [61, с. 22]. Автором обстоюється поняття «екологізація землекористування», під якою

розуміється «процес поступового і неухильного впровадження системи землевпорядних, регуляторно-правових, організаційно-економічних, технологічних і управлінських рішень, що дають змогу підвищити ефективність використання земельних та інших природних ресурсів й умов використання та охорони земель з одночасним поліпшенням і збереженням їх якості та довкілля на локальному, регіональному та національному рівнях» [61, с. 28]. Серед основних природничих її законів вчений наводить закон внутрішньої динамічної рівноваги, який «допомагає з'ясувати, що у випадку мізерних втручань у природне середовище її екосистеми здатні саморегулюватися й відновлюватися, але якщо ці втручання перевищують певні межі (які людині треба добре знати) <...>, вони призводять до значних порушень енергобіобалансу на значних територіях і у всій біосфері» [61, с. 42]. Очевидно, що це твердження має завжди бути в основі розробки правового забезпечення аграрного землевикористання та співвідношення земельних угідь зокрема.

«Довідник із землеустрою» за ред. Л. Я. Новаковського (Київ, 2015) окреслює сучасні проблеми та завдання землеустрою щодо підвищення рівня управління земельними ресурсами країни, гостро акцентуючи увагу на загальній кризі цього виду діяльності у державі [62, с. 26–29], зачіпає проблеми правового режиму земель сільськогосподарського призначення і, знову ж таки, структури та співвідношення угідь [62, с. 33–39]. Окремо варто вказати на важливість викладеного у цій книзі матеріалу щодо організації кормових угідь [62, с. 269].

У докторській дисертації на тему «Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах» Д. І. Бабміндра обстоює ідеї щодо «формування державної політики землекористування в ринкових умовах та створення стійких агроландшафтів, встановлення екологічно збалансованої структури угідь в регіоні» [63, с. 5]. На думку вченого, «підвищення стійкості агроландшафтів і поліпшення екологічного стану буде залежати від зниження розораності території, розширення площ природних кормових угідь та лісових насаджень, тобто від збільшення питомої ваги еколого стабілізуючих угідь та

створенні екосистем, які функціонують за принципами природних аналогів при зниженні антропогенного навантаження» [63, с. 10].

Цікаві та корисні для нашого дослідження положення містяться у докторській дисертації В. Є. Данкевича «Розвиток земельних відносин у сільському господарстві: теорія, методологія, практика» (Житомир, 2017). Зокрема, у ній стверджується, що «незбалансоване використання земельних ресурсів в аграрному секторі, споживацьке ставлення до землі впродовж останнього століття спричинило виникнення соціально-економічних та екологічних проблем розвитку земельних відносин. Характерним для більшості товаровиробників є порушення науково обґрунтованих норм господарювання, запровадження монокультури, формування надмірного антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище. Інтенсифікація землекористування в умовах ринкової економіки зводиться лише до підвищення економічної ефективності використання сільськогосподарських угідь без урахування екологічної та соціальної складових» [64, с. 398]. Очевидно, що це має бути враховано при формуванні нормативного забезпечення використання та охорони земель, у тому числі й кормових угідь.

Цікаві погляди та ідеї викладені у монографії Т. П. Інтигрінової «Права власності на пасовищні угіддя: проблеми, дискусії, досвід» (Москва, 2011). Щоб уникнути повторів із джерелами, які ми представили вище, звернемо увагу на твердження, яке ми в інших роботах не зустрічали: «Ще одне дуже важливе питання, яке необхідно враховувати при плануванні земельних перетворень – це доступність соціальних послуг. Забезпечення доступу до послуг та підтримання їх якості на вже існуючому рівні в умовах фрагментації тваринницького ландшафту неодмінно потребує підвищення видатків на їх надання» [65, с.131]. Якщо перевести цю економічну тезу в юридичну площину, то йдеться, на нашу думку, про дуже значуще завдання для органів публічної влади забезпечити належний доступ сільськогосподарських товаровиробників, передусім, фізичних осіб, до отримання земельних ресурсів для вирощування кормів для худоби. Згадаймо у цьому контексті статтю О. Л. Попової, головного наукового співробітника

Інституту економіки та прогнозування НАН України, у газеті «Дзеркало тижня» «Обезземелення громадян іде...». Авторка пише: «Активно повертаються/відбираються земельні ділянки, надані на початку 90-х років минулого століття під городництво, для сінокосіння та випасання худоби. Інколи ділянки повертаються громадянами через непотрібність – відпала потреба у виробництві сільгосппродукції для споживання на наданих на чималій відстані від житла городах або ж уже нема кого випасати. Проте часто органи влади відбирали надані земельні ділянки без причини або якихось пояснень. ... Бо за «високої мети» – формування інвестиційно привабливих масштабних земельних ділянок державної власності (а зараз це усі землі поза межами населених пунктів) для продажу «ефективним інвесторам» – уже не до городини і худоби селян» [66]. Ці вагомні соціальні аспекти були нами враховані, зокрема, у підрозділі 2.2 нашої роботи, присвяченому громадським сіножатям та пасовищам.

З метою отримання певного рівня знань про природні та продуктивні можливості сіножатей та пасовищ нами використовувались праці у галузі сільськогосподарських наук, а саме з кормовиробництва. Зокрема, у «Довіднику по сіножатях і пасовищах» за ред. А. В. Боговіна (Київ, 1990) нами була отримана необхідна інформація щодо характеристик природних кормових угідь України, діяльності зі створення культурних угідь, їх поліпшення, удобрення, зрошення тощо [67].

У контексті викладеного становить суттєвий інтерес російське видання другої половини ХІХ ст., яке має назву «Настольная книга для русских сельских хозяев» (мовою оригіналу) і на яку посилаються сучасні дослідники, зокрема, А. О. Булгаков [43, с. 39–41]. Окремий підрозділ цієї книги ґрунтовно розкривав поняття «луки (або «вигін), показники та критерії їх якості, містив технології догляду за луками та їх покращення [68, с. 863–887].

Звичайно, наведено далеко не всі наукові праці, присвячені тим чи іншим аспектам правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. Однак аналіз навіть цих, з нашого погляду найбільш вагомих, робіт дає змогу стверджувати, що на сьогодні комплексне дослідження проблем правового

режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в українській юриспруденції не здійснювалось, що зумовлює необхідність проведення ґрунтовних та всебічних наукових розвідок у цьому напрямі.

1.2. Розвиток законодавства про використання та охорону земельних ділянок для вирощування кормів для худоби

Для всебічного дослідження проблем правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби важливим є простеження генезису нормативного забезпечення правового режиму таких земель. Як слушно зазначає І. М. Заріцька, «аналіз історичного досвіду регулювання земельних відносин дає змогу нагромадити початкову емпіричну базу даних, спираючись на яку сучасні вчені-правознавці можуть створити оптимальну модель законодавчого регулювання подібних відносин з урахуванням помилок і досягнень, які мали місце у минулому» [45, с. 1]. Своєю чергою, А. О. Булгаков наголошує на необхідності формування сучасного земельного законодавства «з урахуванням історико-правового досвіду з кращими моделями правозастосування в історії, з використанням сучасних можливостей та інтеграційних процесів новітнього законодавства» [43, с. 3]. Тому ми підтримуємо В. Д. Сидор у її твердженні про те, що «Україна вступила в нову історичну епоху, що зумовлює потребу в критичній переоцінці минулого досвіду регулювання земельних відносин, теоретичному осмисленні процесів і явищ, що відбуваються в галузі використання та охорони земель, розробки нових підходів до їх дослідження» [69, с. 67].

Досліджуючи відповідну проблематику, ми намагатимемось, по-перше, не відходити від історико-правового погляду і не занурюватись у суто історичну науку, по-друге, сконцентруємо науковий пошук саме у площині питань правового режиму сінокосів та пасовищ, зачіпаючи загальні аспекти розбудови земельного ладу в Україні та за її межами на різних етапах державотворення лише у тій мірі, яка є необхідною для вирішення окресленого завдання.

Протягом усіх історичних етапів розвитку людство було нерозривно пов'язане з тваринами, яких обожнювали, використовували в якості сировинної бази та як знаряддя праці, з метою проведення експериментів, в естетичних цілях тощо. Це означає, що систематично поставало та мало значущість питання добування (формування) кормової бази для відгодівлі худоби. Сам термін «худоба» у Академічному тлумачному словнику української мови визначається як «чотириногі свійські сільськогосподарські тварини» [70, с. 167].

Перші спроби правового урегулювання питань випасання тварин були зроблені ще у стародавніх пам'ятках світової юридичної спадщини. Зокрема, у Зводах законів Хаммурапі, створених близько 1780 року до н. е., йшлося про таке: «Якщо пастух не домовиться з хазяїном поля про годування дрібної худоби травною і без дозволу хазяїна поля випасе на полі траву дрібною худобою, то хазяїн поля повинен вижати своє поле; пастух, який без дозволу хазяїна поля випасе траву дрібною худобою, повинен, крім того, віддати хазяїнові поля 20 курру хліба за кожні 10 іку (§ 57)» [71]. Очевидно, що вказані відносини мали більш цивільно-правову та деліктну природу, ніж земельно-правову, але, тим не менш, наведені норми засвідчують увагу прадавніх нормотворців до цих відносин, їх значущість та поширеність.

Якщо ж вести мову про перші приклади закріплення правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, то вони зафіксовані у нормах римського права, якими, зокрема, були започатковані сервітутні права та порядок отримання земельних ділянок у користування. Як відомо, спочатку земля належала римській громаді в цілому. Натомість окремі громадяни могли отримати її у колективне (пасовища, луки, ліси) або у індивідуальне користування і володіння (посідання) [72, с. 28].

На землях сучасної України здавна кормові угіддя з огляду на їх важливе господарське значення були об'єктом, який потрапляв у сферу правового регулювання. Так, М. С. Пасічник зазначає, що «на етапі розвитку звичаєвого права, також на рівні звичаю, створювалася наглядова функція деспотійних володарів скіфської держави. Норми права у скіфів захищали життя, майно,

привілеї царської сім'ї та родоплемінної знаті. Цар установлював чіткий порядок використання пасовищ, адже йому належала верховна власність на землю» [73, с. 89]. О. В. Донець пише про те, що «земельні відносини на теренах України завжди були невід'ємною частиною суспільного життя, а почали регулюватися ще нормами звичаєвого права, яке мало місце в найдавніший період історії нашого народу» [74, с. 146]. В. І. Семчик, ґрунтуючись на Геродотовій «Історії», стверджував, що «скіфи, які мешкали на узбережжі Дніпра, Бугу, Дністра й займалися вирощуванням хліба для продажу та розводили велику рогату худобу, коней, використовували для цієї мети вільні, незаймані землі общинами за правилами звичаєвого права, що переходило з покоління в покоління» [75, с. 58].

Давню історію мають й окремі еколого-охоронні (звичайно, з певною похибкою на специфіку відповідної епохи) аспекти випасання худоби. Так, варто зазначити, що за часів Київської Русі вважались священними і всіляко оберігались деякі види рослин, що знаходило свій вияв в обмеженні господарської діяльності щодо них, зокрема, й випасання худоби.

Л. О. Бондар та В. В. Курзова історію розвитку вітчизняного екологічного права умовно поділяють на такі етапи: 1) давньоукраїнський; 2) Литовська доба; 3) право запорізьких козаків; 4) право Гетьманщини; 5) право УНР; 6) право УРСР; 7) сучасний [76, с. 17]. На нашу думку, наведений підхід, хоч й має певні дискусійні моменти та лакуни, проте загалом може бути поширений і на земельно-правову сферу, тим більше що дійсне розмежування земельного та екологічного права – це справа вже ХХ сторіччя та сьогодення. Разом із тим, щодо такої достатньо вузької проблематики, якою є правове регулювання використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, у ранні з вищенаведених періодів є лише поодинокі згадки.

У Х ст. починає формуватися князівське законодавство Давньоруської держави – Київської Русі. Як зазначає В. Є. Рубаник, «за часів Київської Русі відбувається поступовий перехід від патріархальних відносин родової общини до феодального поземельного устрою. В общині земля, яка спочатку піддавалася періодичним переділам, закріплюється за окремими членами, крім виморочних,

покинутих ділянок, лісових угідь, пасовищ та сіножатей, які залишаються в общинному користуванні» [77, с. 5]. Р. В. Челпан, досліджуючи історію правового регулювання захисту лісів від пожеж на українських землях, пише про те, що «по-перше, ліс слугував об'єктом промислів, полювання, бортництва. По-друге, дерева вирубували, корчували для розширення сільськогосподарських площ, пасовищ для випасу худоби, луків для збирання сіна» [78, с. 29]. Зауважимо, що, за слушним твердженням С. А. Воронцова, «Давня Русь характеризувалась вельми широким різноманіттям титулів володіння землею. Ситуація ускладнюється відсутністю у мові тої епохи якого-небудь загального терміну, що виражав би відповідний набір прав щодо землі» [79, с. 8–9].

Правовий режим земельних ділянок для вирощування кормів для худоби хоча і в окремих аспектах, але тим не менш знайшов своє відображення в Статутах Великого князівства Литовського 1529, 1566 та 1588 років. Ці кодифіковані нормативні акти регулювали порядок використання відповідних земель і встановлювали відповідальність за порушення тодішнього законодавства. Так, у розділі VIII «Про земельні суди, про кордони і межі, про копи» були закладені вихідні засади захисту прав на угіддя, зокрема і сінокоси, а саме: «Якби хто із єпископів чи священнослужителів як римського, так і грецького віросповідання, князів, панів і земян володів маєтками, людьми, землями, ловами, лісами, озерами і бобровими гонами, замкненими у певних кордонах або межах, і один у другого захотів би, порушивши кордон або межі, відібрати людей, або землю, лови, ліси, озера, сінокоси та боброві гони, бажаючи витіснити його із цього маєтку, тоді обидві сторони мають надати суду по вісімнадцять свідків» [80, с. 262]. Також закріплювалась норма про те, що «якби затопив луки без дозволу того, кому вони належать, то мусить дати натомість другу ділянку луків; якщо потерпілий погодився на це, то відповідач мусить так держати воду, щоб вона не псувала чужі луки або не затоплювала млин, який стоїть вище за течією» [80, с. 265]. У розділі IX «Про лови, про пуці, про бортне дерево, про озера, про боброві гони, про хмельники, про соколинні гнізда» Статуту 1529 р. була окрема глава 3 «Як мають використовуватися борті, озера і луки, якщо хто має їх у чужій пуці». У ній,

зокрема, було зазначено: «А хто має сінокоси у чужій пуці, той має користуватися своїми старими сінокосами, а нових не мусить долучати; якби його старі сінокоси заросли, то може їх розчистити. ...Також, хто здавна має озера, сінокоси або борти у чийсь пуці, той не може займати озера, сінокоси і борти чужої пуці; а той, у чий пуці знаходяться озера, сінокоси і борти, також тих чужих входів у свою пуцу відібрати не може» [80, с. 271–272]. Наведені положення, таким чином, стосувались порядку використання сінокосів, їх покращень, а також встановлювали сервітутні права [81, с. 71].

Розділ IX «Про права земельні» та розділ X «Про лови, про пуцу і про дерево бортне» Статуту 1566 р. містили аналогічні положення з певним посиленням в окремих аспектах, зокрема, щодо відповідальності за шкоду сіножатам та дотримання правил добросусідства [82, с. 366]. Так само Статут Великого князівства Литовського у редакції 1588 р. посилював відповідальність за псування сіножатеї, зокрема за затоплення їх водою (артикул 21 розділу IX «Про підкоморіїв у повітах і про права на землю, про границі і про межі») [83, с. 251–252].

Наступним історичним етапом становлення правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби в Україні є період Запорізької Січі та Гетьманщини. За Б. Д. Лановиком, «характер запорозького господарювання визначався природно-кліматичними умовами краю. ... Плавні давали запорожцям незліченні вигоди: там вони рубали ліс, заготовляли сіно й косили очерет на паливо, полювали на звіра та птицю, розводили пасіки, ловили рибу і раків» [84, с. 452]. Тож цілком природньо, що за таких умов питання сінокосіння та випасання худоби у тій чи іншій мірі потрапляли до сфери правового регулювання, передусім, звичаєвого права. Як пише І. М. Грозовський, «складову частину звичаєвого права на українських землях становило так зване «козацьке право» – сукупність правових звичаїв, більшість з яких виникло і оформилось в Запорізькій Січі» [85, с. 2]. За В. З. Ухачем, «у запорожців існували дві категорії земель, які мали різний правовий статус: до першої належали мисливські та рибальські угіддя, сіножаті, пасовища (підлягали перерозподілу); до другої належали вільні землі, якими, за дозволом Коша, міг довічно володіти і користуватися кожен бажаючий із

козаків і посполитих» [86, с. 105]. Так само І. М. Грозовський обстоює «висновок про можливість виділення щонайменше двох категорій земель з різним правовим статусом: тих, що підлягали щорічному розподілу шляхом жеребкування, і тих, які передавалися власникам зимівників і слобід у довічне користування» [85, с. 9]. Загалом же вчений підкреслює, що «серед цивільно-правових норм козацького права важливе місце займали норми, які регулювали право власності на землю. Звичаєве право запорожців встановлювало порядок володіння і користування землею, лісами, річками, озерами, сіножатями тощо» [87, с. 23].

Важливим історико-правовим джерелом, яке ми ніяк не можемо обійти своєю увагою, є Конституція гетьмана Пилипа Орлика 1710 р., яка, за висловом Ірини та Олексія Кресіних, є документом «унікальним по розробленості нових національно-державних пріоритетів та демократичної форми влади, регламентації устрою України» [88, с. 28]. Попри універсальність цієї історичної пам'ятки права, певні аспекти щодо захисту земельних прав ми можемо відшукати у розділі десятому, де, зокрема, зазначається: «Нехай пани Полковники, Сотники, Отамани, Урядники і Виборні не наважуються пригноблювати свою домашню челядь і рядових (козаків), а особливо рядових простолюдинів, які не знаходяться у прямій залежності від їхніх урядів чи в їхньому особистому, підданстві, посилаючи (їх) косити сіно чи збирати врожай, виганяючи на укріплення валів, відбираючи насильно, шляхом грабунку чи примусового продажу земель, за якусь незначну провину все рухоме й нерухоме майно» [88, с. 55].

Однією із найбільш визначних історичних пам'яток українського права, причому кодифікованого, є «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. Як справедливо наголошує Ю. С. Шемшученко, «“Права” – це етапна подія у становленні української правової системи. Кодекс став результатом майже 15-річної напруженої праці кращих правників Гетьманщини і акумулював у собі випробувані життям здобутки вітчизняної правової думки» [89, с. VII]. На думку О. Є. Блажівської, «логіка розміщення глав у кодексі за незначними відмінностями відповідає послідовності розділів Литовського статуту, однак обсяг приватноправових норм та їх змістовне наповнення значно зросли. Отже,

цивілістична складова не виділяється в окрему складову структуру. Натомість можна говорити про переважно цивілістичний зміст таких глав, як 10, 11 (сімейне право); 12, 13 (спадкове право); 14, 15, 16, 28 (речове та зобов'язальне право); 17, 18, 19 (земельне право)» [90, с. 26]. Якщо конкретизувати умовно «земельно-правовий» блок «Прав», то він виглядає так: «глава 17 «Про земські справи» – 20 артикулів; глава 18 «Про портові ринки, повені, про затоплені товари, про суміжні ріки, млини, ставки та затоплені сіножаті» – 6 артикулів; глава 19 «Про пуці, ліси, бори, діброви, гаї, бортні дерева, про звірині й рибні ловлі, озера, сіножаті, пожежі в пуці та в полі, про диких звірів, про пташині принади, про гнізда соколині, лебедині, про боброві гони, а також про хоромні побудови, сади, городи й усякі ґрунти, про пожежі домів, хуторів і про підпалювачів» – 21 артикул» [91, с. 4]. Загалом можемо констатувати, що «Права» закріплюють і дещо розвивають положення, зафіксовані у Литовських статутах. Втім, у всіх цих документах питання щодо сінокосів розглядаються все ж через призму цивільного та деліктного права.

Початковий етап історичного періоду розвитку державності і права на українських землях у складі Російської імперії характеризується появою досить значної кількості положень, які стосуються предмета нашого дослідження. Насамперед, варто зупинитись на нормах Зводу законів Російської імперії, де, поперше, відбувся суттєвий прорив щодо цивільно-правового регулювання відносин, зокрема, й на нерухоме майно, по-друге, з'явилися положення, які вже без сумніву можна віднести до сфери земельно-правового регулювання (знову ж таки, з похибкою на тогочасні реалії). Як вказує М. М. Єзжева, «офіційне визначення права власності було вперше закріплено у 1832 р. у ст. 420 т. X Зводу законів Російської імперії» [92, с. 5]. За В. Д. Гончаренком, у Зводі «у цивільному праві застосовувався поділ речей на нерухомі й рухомі (ч. 1 ст. 383 Т. X)» [93, с. 242].

Частина III Тому X «Законы межевые», своєю чергою, унормувала значну кількість земельно-правових аспектів. Так, у ст. 1 цього підрозділу Зводу було зазначено, що «государственное межевание установлено для того: 1) чтобы привести в известность количество земель и угодий, как всех вообще, так и в

частности казне принадлежащих и 2) чтобы утвердить спокойствие владельцев постановлением правильных и несомненных границ поземельного владения» [95]. Загалом було закладено ґрунтовні засади землевпорядної справи, причому як правові, так й інституційні та процедурні. Значна увага приділялась й вигонам для випасання худоби та сіножатям (ст. 434-457, 534-538 та ін.). Йшлося про межування відповідних земельних ділянок, пропорції та нормативи їх виділення та інші суто землевпорядні питання [94]. Так само регулювала окремі аспекти земельних відносин частина II Тому XII «Уставы о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи» [95].

П. П. Захарченко, досліджуючи земельно-правові аспекти українських реалій середини XIX сторіччя, зазначає, що «виходячи із змісту імператорського рескрипту від 20 листопада 1857 р., губернські комітети сприйняли як аксіому рекомендацію про необхідність збереження за поміщиками права власності на всю землю. Згідно з приписами царського документа і відповідно до уніфікованої форми проектів положень, земля, що мала передаватися селянам, за цільовим призначенням поділялася на садибну та польову з угіддями і сіножатями» [96, с. 149]. Окрему увагу вчений акцентує на запровадженні під час тодішніх реформаційних процесів поділу земель за критеріями родючості, згідно із якими губернії встановлювали наділи, розмір яких залежав від якості земель. Зокрема, наводяться дані про діяльність Київської загальної комісії, яка встановлювала, що «прийнятним для селянських родин вважався наділ у межах від 4 дес. до 7 дес. орної землі та 1 дес. 1200 сажень сінокосів» [96, с. 151].

По всій Російській імперії в роки першої революції (1905–1907) в гострій формі у масових заворушеннях і страйках виступали селяни. Серед вимог та умов, які ними висувались, були, зокрема, й ті, що стосувались зменшення відробітку за пасовища тощо. На Лівобережжі й у степовій Україні такі страйки супроводжувалися захопленням сінокосів та пасовищ [46, с. 209–210].

Важливою у контексті нашого дослідження пам'яткою права є «Высочайше утверждённый одобренный Государственным Советом и Государственной Думою

Закон» від 29 травня 1911 р., яким затверджувалось Положення про землеустрій. Цей нормативно-правовий акт часів імператора Миколи II містив низку положень, які стосувались кормових угідь. Хоча основна увага приділялась орним землям, тим не менше, вказане Положення регламентувало й відносини землеустрою щодо «непахотных, прочих угодий». Пункти 56-58 встановлювали правила щодо «общих выгонов» та інших «общих угодий» [97].

Як бачимо, відносини щодо використання земельних площ для потреб тваринництва завжди у тій чи іншій мірі перебували в орбіті правового регулювання. Із зародженням систем земельно-правового та еколого-правового регулювання як окремих юридичних галузей зросла й кількість норм, які були цьому присвячені. Але насправді про більш-менш системний підхід до формування засад правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, на нашу думку, можна вести мову із становленням радянської правової системи на теренах України.

У буремні роки революції земельні питання були одними із ключових, тому на їх вирішення спрямовувались неабиякі зусилля і Українською Центральною радою, і урядом гетьмана Павла Скоропадського, і Директорією. Разом із тим, відповідні нормативні акти, які були покладені в основу формування нового земельного ладу і, безумовно, мають враховуватись нами при дослідженні загальної генези земельного законодавства, не містили окремих положень, окремо присвячених пасовищам та сінокосам. Теж саме стосується й перших правотворчих кроків більшовицької Росії та згодом України.

Вищевикладене дає підстави для виділення першого історичного періоду формування правових засад використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби – періоду зародження, виникнення перших нормативних актів, що стосувалися правового режиму таких земель (з часів «Руської Правди» до періоду визвольних змагань на українських землях).

Наступний часовий проміжок стосуватиметься радянської доби. По суті, першим нормативним документом радянської влади, спеціально створеним для регулювання вищезазначених відносин, стала Постанова Всеукраїнського

Центрального Виконавчого Комітету та Ради народних комісарів від 2 червня 1922 р. «Про впорядкування користування сінокосами та про заходи підняття лугового господарства» [98].

По-перше, цей документ містив таке поняття, як «державний луговий фонд (Держлугфонд)» (пункт 1 та ін.). По-друге, він передбачав низку заходів, спрямованих на те, щоб передати зі складу Держлугфонду «в користування Губпродкомів найбільш придатні по траворосту і найзручніші в топографічному відношенні сінокосні площі по змозі великими суцільним ділянками» загальною площею (по всім губерніям) 153.680 десятин (пункт 2). Наголосимо на пункті 7 Постанови, за якою «земоргани мусять доглядати за належним веденням лугового господарства Держлугфонду, за використанням його і вчасною впоранкою, згідно інструкції, яку протягом місяця має видати Народній Комісаріят Справ земельних по згоді з Народнім Комісаріят Справ Продовольчих. Тим самим на користувачів таких угідь покладался обов'язок «виконувати заходи, що гарантували б ці сінокоси од псування через недбайливе до них відношення». У якості суб'єктів права землекористування сінокосними землями називались селища, товариства та інші сільськогосподарські об'єднання, радгоспи, поодинокі трудові господарства (пункт 8). У пункті 9 йшлося про «луги загального селищного користування» [98].

Окремо варто звернути увагу на пункт 11 Постанови, за якою «товариствам та іншим сільськогосподарським об'єднанням, а також окремим землекористувачам, які здійснили або здійснюють ґрунтові поліпшення сінокісних ґрунтів, постановою надавалися певні пільги та переваги, зокрема: а) меліоративним товариствам, утвореним для поліпшення сінокісних ґрунтів, визначалась допомога, передбачена постановою від 11 лютого 1922 р. «Про меліоративні товариства»; б) для переведення ґрунтових поліпшень сінокісних площ товариствам, селищам та іншим сільськогосподарським об'єднанням, а рівно й окремим землекористувачам міг надаватися довготерміновий кредит через державні, кооперативні та змішані кредитні установи; в) сінокісні ділянки, на яких проведені роботи по ґрунтовому поліпшенню, зберігалися за їх користувачами,

незалежно від їх розміру й прийнятими в даному районі нормами земельного забезпечення. Зазначені ділянки не підлягали ні переділові поміж членами даного сільськогосподарського об'єднання, ні примусовому розподілу під час землеустрою» [98]. Отже, передбачалась ціла низка пільг та гарантій, наскільки це було можливо за тодішніх соціально-економічних та державно-правових умов, спрямованих на стимулювання покращення та охорони сінокосів. Як відмічає М. В. Шульга, «Постанова забороняла випас худоби на сінокісних ґрунтах після того «як сніг потане або після повіді надалі до збирання покосу» (пункт 12). Після збирання на вогких левадах закон дозволяв випас худоби не раніше як через два тижні з тим, щоб кінцеві строки випасу на них восени встановлювалися Губземвідділами в залежності від місцевих умов та «оприлюднювалися до загального відому» [49, с. 76].

На довгі роки основи правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби були закладені у Земельному кодексі УСРР 1922 року (далі – ЗК 1922 р.), який, за висловом А. О. Булгакова, став «підсумком первинної законотворчості у сфері налагоджування раціонального землекористування» [99, с. 87].

ЗК 1922 р. складався з преамбули і 4 частин («Про трудове землекористування», «Про міські землі», «Про державне земельне майно», «Про землеустрій та переселення»). Три статті кодексу безпосередньо стосувались лугових угідь. Зокрема, відповідно до ст. 133 ділянки лугових угідь, на яких їх користувачами, земельними товариствами та окремими дворами зроблені корінні поліпшення (осушення та інші меліорації), зберігались за названими користувачами, а в разі часткових вилучень при зрівняльних переділах або землеустрою користувачі отримували відшкодування за невикористані ними витрати з тих, в чіє користування надходила ділянка. У ст. 134 передбачалася зміна меж лугових угідь, що перебували у користуванні земельних товариств, а також окремих дворів, що вели відокремлене від суспільства лугове господарство на відрубних або хутірських ділянках. Така зміна могла проводитися не інакше, як в порядку землеустрою. Варто звернути увагу на заохочувальних нормах тодішнього

законодавства. Зокрема, губвиконкому надавалося право видавати за поданнями губземвідділів обов'язкові постанови і докладні правила про заходи заохочення і спонукання до масового поліпшення лугових угідь [100].

На основі ЗК 1922 р. з часом формувалось досить розгалужене відповідне галузеве законодавство, яке не обходило увагою й землі для вирощування кормів для худоби, причому не лише у контексті земель сільськогосподарського призначення. Так, Положенням про земельні розпорядки в смузі міст і містечок, затвердженим постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 23 жовтня 1925 р., землі, що увійшли в міську смугу й смугу містечок «характером використання» поділялись «на п'ять категорій: а) землі селитебно-будівельні, які використовуються як площу під забудування; б) землі громадського користання; в) землі спеціального призначення; г) землі, що знаходяться у сільськогосподарському користанні трудових землекористачів; д) міські й містечкові ґрунти» [101]. Відповідно до п. 18 Положення, «як-що нема заявок на забудування селитебно-будівельних ділянок, то органи комунального господарства або експлоатують їх безпосередньо, або здають в оренду на сільськогосподарську або іншу експлоатацію з тим, що-б вони не втрачали свого селитебно-будівального призначення» [101]. Очевидно, що для задоволення тваринницько-кормових потреб могли бути використані землі, що знаходились у сільськогосподарському користуванні, з тим, однак, що їх правовий режим був підпорядкований містобудівним інтересам. Згідно ж з п. 31 Положення «земельні ділянки, розкинені в межах міської смуги й смуги містечок, але по-за селитебною смугою, крім земель, що належать трудовим землекористачам, земель громадського користання й земель спеціального призначення, становлять міські й містечкові ґрунти (вигони, рілля, луки, городи, фруктові садки, ліси, торфовики та інш).» [101]. Отже, як бачимо, у складі земель міст та селищ ділянки для вирощування кормів для худоби становили досить вагому частку.

Як зазначає О. М. Туєва, «законодавство радянської доби передбачало надання громадянам земельних ділянок для зазначених потреб в індивідуальне й колективне користування. Колективне використання здійснювалося через

тваринницькі товариства, які створювалися за територіальною ознакою і діяльність яких регулювалася їх статутами, що розроблялись на основі Типового статуту тваринницького товариства. ...На земельних ділянках, наданих під пасовища та сінокоси, вони були зобов'язані провадити посів трав, вести роботи по боротьбі з їх заростанням чагарником, застосовувати заходи по збереженню й покращанню угідь, споруджувати водопої й загорожі, здійснювати меліорацію» [34, с. 127]. Цікаво, що поодинокі приклади юридичних осіб зі словосполученням у назві «тваринницьке товариство» можна зустріти і на сьогодні, але це лише елемент власної назви, а не організаційно-правова форма таких суб'єктів, які створюються як громадські організації [102].

Як зазначалось у Правилах користування береговою смугою рибогосподарських водойм для потреб рибальства, затверджених постановою Ради Міністрів Української РСР від 23 березня 1959 р. № 402 (в редакції постанови Ради Міністрів УРСР від 21 червня 1983 р. № 275), питання користування береговими смугами, зайнятими сіножатями, мали вирішуватись виконками районних Рад народних депутатів [103].

За А. О. Булгаковим, «потужним базисом розвитку раціонального землекористування у період завершення післявоєнного відновлення стало зведення охорони природи в ранг конституційного закону, а також прийняття загальносоюзних Основ земельного законодавства СРСР і Земельного кодексу УРСР» [43, с. 16]. Другий Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. (далі – ЗК 1970 р.), який було введено у дію з 1 січня 1971 р., багато у чому базувався на положеннях ЗК 1922 р., однак у ньому був більш детально виписаний правовий режим сінокосів та пасовищ. Насамперед, серед прав землекористувачів, закріплених у ст. 24, було й право користуватися сінокосами, пасовищами та іншими угіддями. Своєю чергою, серед обов'язків колгоспів, радгоспів та інших користувачів земель сільськогосподарського призначення, зафіксованих у ст. 55 кодексу, йшлося про необхідність «на основі досягнень науки і передового досвіду з урахуванням місцевих умов» поліпшувати луки і пасовища [104]. Ст. 41 передбачала особливий порядок вилучення земельних ділянок, зайнятих

культурними пасовищами, а також сінокосами і пасовищами, на яких проведено роботи по їх докорінному поліпшенню, для несільськогосподарських потреб. Відповідно до ст. 56 землі, надані колгоспові за державним актом на право користування землею, складались із земель громадського користування і присадибних земель. З числа перших виділялись, зокрема, й ділянки під сінокоси та пасовища [104].

Окремо акцентуємо увагу на ст. 69 ЗК 1970 р., яка мала назву «Виділення колгоспним дворам для їх худоби пасовищ і земельних ділянок для сінокосіння та інших потреб» і є, на нашу думку, прямим аналогом ст. 34 у нині чинному ЗК України. Вказана стаття у первісній своїй редакції містила лише одну частину, за якою колгоспним дворам відповідно до статуту колгоспу могли виділяти пасовища для їх худоби. Однак Указом Президії Верховної Ради УРСР № 1653-Х від 12 березня 1981 р. вказана стаття була доповнена частиною другою, яка унормовувала виділення колгоспним дворам земельних ділянок для сінокосіння та інших потреб у порядку, встановлюваному законодавством Союзу РСР і Української РСР [105].

Відповідно до ст. 82 ЗК 1970 р. «Надання робітникам, службовцям і іншим громадянам сінокосів та пасовищ для випасання власної худоби» перерахованим у назві статті категоріям громадян, які проживали у сільській місцевості та мали худобу в особистій власності, виділялись земельні ділянки для випасання худоби з земель державного запасу, державного лісового фонду, міст, селищ міського типу, а також земель несільськогосподарського призначення [104].

Частина третя ст. 82 стосувалась земельних ділянок для сінокосіння. Задоволення саме таких потреб могло відбуватись із земель державного запасу, державного лісового фонду, державного водного фонду в смузі відведення залізниць і шосейних шляхів та земель іншого несільськогосподарського призначення [104].

Вже згадуваним вище Указом Президії Верховної Ради УРСР № 1653-Х від 12 березня 1981 р. ЗК 1970 р. було доповнено статтею 82-1 «Надання робітникам, службовцям і іншим громадянам земельних ділянок для вирощування кормових

культур для худоби і птиці, а також для інших потреб». Вона була досить лаконічною і надавала постійним робітникам і службовцям радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, а також вчителям, лікарям та іншим спеціалістам, які працюють і проживають у сільській місцевості, можливість отримати земельні ділянки для вирощування кормових культур для худоби і птиці, а також для інших потреб [105]. Зауважимо, що нині чинний ЗК України не оперує таким поняттям, як «земельні ділянки для вирощування кормових культур», а обмежується лише сінокосами та пасовищами.

Далі розглянемо, як у ЗК 1970 р. вирішувалось питання про землі для тваринницьких потреб у межах інших, аніж землі сільськогосподарського призначення, категорій земель. Почнемо із земель населених пунктів, а саме із земель міст, серед яких відповідно до ст. 84 кодексу виділялись, зокрема, землі сільськогосподарського використання та інші угіддя. Детально склад цієї групи земель та специфічні особливості їх правового режиму визначались у ст. 95 ЗК 1970 р., за якою вказані землі надавались підприємствам, організаціям і установам для ведення сільського господарства, колективного городництва робітників і службовців, для розробки загальнопоширених корисних копалин і торфовищ, а також громадянам для випасу худоби та сінокосіння [104]. Разом із тим, частина четверта ст. 87 кодексу допускала відведення вільних земель міської забудови в тимчасове користування громадянам для використання під городи, пасовища та сінокоси. Вбачається, що такий досить скрупульозний підхід до можливого використання земель міст для вирощування кормів для худоби без виходу за межі основного цільового призначення цих земель заслуговує на критичний аналіз та врахування у сьогоденній практиці.

Право тимчасового використання громадянами земель транспорту для випасання худоби і сінокосіння закріплювалось у ст. 119 ЗК 1970 р. Що стосується земель державного лісового фонду та земель державного водного фонду, то кодекс у ст. 140 та ст. 143 відповідно, не згадуючи прямо сінокоси та пасовища, тим не менше передбачав можливість побічного використання цих земель для сільськогосподарських потреб.

На завершення аналізу ЗК 1970 р. у контексті нашого дослідження зазначимо, що окрема глава, а саме гл. 27, була присвячена службовим земельним наділам. Згідно з частиною третьою ст. 131 такі наділи надавались окремим категоріям працівників транспорту, лісового господарства, лісової промисловості, зв'язку, водного, рибного, мисливського господарства, а також деяких інших галузей народного господарства, для вирощування сільськогосподарських культур, а також для сінокосіння тим працівникам, у яких в особистій власності була худоба. У ст. 132 унормувались розміри службових земельних наділів (щодо сінокосів – до 1 га або від 1 га до 2 у залежності від категорії працівників) [104].

Норми ЗК 1970 р., зокрема, й щодо земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, знаходили свій подальший розвиток та деталізацію у багатьох підзаконних нормативно-правових актах.

Положення про порядок відведення земельних ділянок для державних або громадських потреб, затверджене постановою Ради Міністрів УРСР від 20 листопада 1970 р. № 591 і викладене у новій редакції постановою Ради Міністрів УРСР від 12 грудня 1983 р. № 504, встановлювало особливий порядок відведення земель, зайнятих культурними пасовищами, а також сінокосами і пасовищами, на яких проведено роботи по їх докорінному поліпшенню. При площі відповідної земельної ділянки до 25 гектарів для будівництва об'єктів, крім лінійних споруд, питання підлягало погодженню головним державним інспектором по використанню й охороні земель УРСР, а попереднє погодження місця розташування об'єкта, крім лінійних споруд, для будівництва якого передбачалось відведення земельної ділянки площею 25 гектарів і більше, провадилось Радою Міністрів УРСР (п. 1, 9, 10 Положення) [106].

Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР, затверджене постановою Ради Міністрів УРСР від 20 березня 1984 р. № 136 у пункті 41 дублювало ст. 95 ЗК 1970 р., зокрема, у частині можливості надання земель сільськогосподарського використання та інших угідь в містах та селищах міського типу громадянам для випасу худоби і сінокосіння. Варто ж, на нашу думку, акцентувати увагу на особливій правовій охороні культурних пасовищ, а

також сінокосів і пасовищ, на яких проведено роботи по їх докорінному поліпшенню, для яких у п. 14 встановлювався більш жорсткий порядок їх відведення для інших цілей [107].

Наголосимо, що саме за радянських часів було прийнято Постанову Держстандарту СРСР від 28 жовтня 1985 р. № 3453 «Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84)», де нормативно було закріплено поняття таких термінів, як «Пашня», «Сенокос», «Заливной сенокос», «Суходолный сенокос (пастбище)», «Заболоченный сенокос (пастбище)», «Чистый сенокос (пастбище)», «Пастбище», «Горное пастбище» (мовою оригіналу) [108]. Цей стандарт діяв в Україні майже до 2017 року, аж доки не був скасований постановою 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» [109].

Третій Земельний кодекс УРСР, який було прийнято 18 грудня 1990 р. та введено в дію 15 березня 1991 р. (далі – ЗК 1990 р.), припав на період початку активних державотворчих процесів, коли вже побачили світ Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Закон УРСР від 3 серпня 1990 р. «Про економічну самостійність Української РСР» та інші документи, які закладали основи для майбутнього проголошення незалежності нашої держави. У ст. 1 цього кодексу земля проголошувалась власністю народу України, а ст. ст. 6-8 закріплювали можливі правові форми використання земель: довічне успадковане володіння для громадян, постійне володіння для юридичних осіб, постійне або тимчасове користування та оренда для усіх вищеперерахованих суб'єктів. Зокрема, відповідно до ст. 7 у постійне або тимчасове користування земля надавалась громадянам Української РСР для городництва, сінокосіння і випасання худоби [110].

Ст. 59 ЗК 1990 р. отримала назву «Земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби». Вона встановлювала механізм передачі у користування таких земель. Зокрема, кооперативам громадян за рішенням сільської, селищної, міської Ради народних депутатів надавались у користування

земельні ділянки для колективного городництва. Громадянам, які не мали у власності або користуванні земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, садівництва і дачного будівництва, а також громадянам, які мали земельні ділянки менших розмірів, ніж це було встановлено кодексом для зазначених цілей, могли надаватися в користування земельні ділянки для індивідуального городництва. Громадянам, які мали у власності худобу, надавались в користування земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Розміри земельних ділянок, що надавались громадянам у користування для сінокосіння і випасання худоби, не повинні були перевищувати 1 га [110]. Окрім земель сільськогосподарського призначення, згідно з частиною другою ст. 79 ЗК 1990 р. допускалось надання у тимчасове користування для сінокосіння земель водного фонду, що були в користуванні водогосподарських підприємств і організацій [110].

Підводячи проміжні підсумки щодо радянського періоду у формуванні правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, зазначимо, що саме у його межах ці відносини отримали достатньо детальне нормативне забезпечення, хоча вести мову про повне їх охоплення належним правовим інструментарієм, на нашу думку, підстав немає. Умовно вказаний період можна розподілити на чотири підперіоди. Перший з них веде свій відлік з жовтня 1917 р. від появи перших земельно-правових норм більшовицької влади і завершується прийняттям Земельного кодексу УСРР 1922. Другий, найбільш тривалий, скінчився із введенням у дію Земельного кодексу УРСР 1970 р. Третій підперіод обмежується у часі Земельним кодексом УРСР 1990 р., після якого мав місце короткий, але досить насичений, підперіод до проголошення незалежності Української держави. Отже, «аналіз кодифікованих земельно-правових документів, які діяли в Україні, починаючи із 1922 р., свідчить, що кожен черговий Земельний Кодекс УРСР (1970 та 1990 рр.) детальніше розвивав окремі положення щодо правового режиму земельних ділянок для випасання худоби. Саме на базі цих кодексів доречно проводити періодизацію розвитку законодавства у досліджуваній царині» [111, с. 67].

З Акту проголошення незалежності України, тобто з 24 серпня 1991 р., ми ведемо відлік четвертого і наразі останнього етапу у процесі формування правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби. Цей етап – це не стільки історія, скільки сьогодення, тому ми лише окреслимо основні нормативно-правові акти, які стали його здобутком і у більшості своїй продовжують регулювати відповідні суспільні відносини. Відтак, їх детальний аналіз буде здійснений у наступних розділах нашого дослідження. Умовно вказаний період можна розподілити на два підперіоди: до прийняття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р., та, відповідно, після його появи у вітчизняному законодавстві і донині.

Перший підперіод був досить інтенсивним з точки зору правотворчої динаміки, оскільки саме в його межах закладались основи нового земельного ладу держави, або, у тлумаченні В. Д. Сидор, «земельної основи конституційного ладу» [53, с. 239]. Був прийнятий Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [112], який за відсутності Екологічного кодексу чи іншого кодифікованого акту в екологічній царині має системотворчий характер у цій галузі права. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-ХІV «Про рослинний світ» заклав правові основи використання природних рослинних ресурсів, зокрема, й сінокосіння та випасання худоби, які частиною другою ст. 10 віднесені до спеціального використання таких ресурсів [113].

У сфері саме земельного законодавства перший підперіод часів незалежності характеризується, передусім, прийняттям Закону України від 30 січня 1992 р. № 2073-ХІІ «Про форми власності на землю», яким була відновлена приватна форма власності на землю [114], та викладенням у новій редакції Закону України від 13 березня 1992 р. № 2196-ХІІ Земельного кодексу України [115]. ЗК України 1992 р., попри низку недоліків та суперечностей, властивих нормативно-правових актам перехідного періоду, тим не менш, став законодавчою основою для розбудови земельного устрою держави на засадах багатоманітності суб'єктів права власності на землю та організаційно-правових форм господарювання на землі. Що ж до безпосередньо земель для вирощування кормів для худоби, то низка статей

кодексу передбачала можливість застосування права тимчасового користування (ст. ст. 7, 19, 48) чи права оренди (ст. 8) [115] як правових титулів використання таких земель. Окрема стаття, а саме ст. 59, була присвячена земельним ділянкам для городництва, сінокосіння і випасання худоби. Відповідно до частини третьої цієї статті громадянам, які мали у власності худобу, могли надаватись в користування земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби, а частина п'ята встановлювала максимальний розмір такої ділянки – 1 га [115].

Безумовно, вирішальне значення для подальшої розбудови земельного ладу держави мало прийняття Конституції України від 28 червня 1996 р., ст. 13 якої визнала землю об'єктом права власності Українського народу, а ст. 14 закріпила на найвищому рівні постулат, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [116]. Відтак, всі інститути вітчизняного земельного права, зокрема й ті, що стосуються кормових угідь, отримали ґрунтовну законодавчу основу найвищого рівня для свого подальшого розвитку.

Серед кодифікованих нормативно-правових актів відзначимо Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ, викладений у новій редакції Законом України від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV [117], та Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР [118]. Це зумовлено нашим розумінням земель для вирощування кормів для худоби як, зокрема, й тих, що входять до складу земель лісогосподарського призначення та земель водного фонду.

Ще раз зазначимо, що вище були окреслені лише вихідні законодавчі акти, які загалом характеризують перший підперіод часів після здобуття Україною незалежності. Ці та багато інших нормативно-правових документів будуть предметом дослідження у наступних розділах нашої роботи.

Відлік другому підперіоду сучасного періоду генезису правових засад використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби ми ведемо з прийняття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III, який є базисним нормативним документом у земельно-правовій галузі [119]. Поряд з цим розвивається екологічне законодавство, дотичне до правового режиму

сінокосів та пасовищ (про екологічну мережу, про оцінку впливу на довкілля, про природно-заповідний фонд); акти земельного законодавства, які визначають особливості використання та охорони земель окремих категорій та субкатегорій, формують засади публічного управління у поземельній сфері тощо; акти аграрного законодавства, які визначають правовий статус окремих суб'єктів сільськогосподарського землевикористання, регулюють відносини у галузі тваринництва та ін. Тим не менш, окремого системного урегулювання суспільні відносини у сфері використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні не отримали й досі, що вимагає виважених теоретичних й нормотворчих пропозицій з боку земельно-правової науки.

1.3. Поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їх правового режиму

Згідно зі ст. 19 ЗК України всі землі у межах держави за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій, кожна з яких має свій правовий режим [119]. Такий поділ має ключове значення у системі земельно-правового регулювання, оскільки на цій основі базується Особлива частина земельного права як галузі права, галузі юриспруденції та навчальної дисципліни. Варто зазначити, однак, що в останні роки принцип цільового призначення земель є предметом досить гострої критики. На думку В. В. Носіка, який розглядає це питання з глибокої методологічної точки зору, «українська земельно-правова наука продовжує використовувати і оперувати поняттями та категоріями радянського земельного права, що призводить до консервації і метафізичного стану правової ідеології, принципів, норм та інших складових у системі земельного права України, як-то: поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, абсолютизація принципу цільового використання земель...» [6, с. 632–633]. В. М. Правдюк у своїй дисертації, присвяченій безпосередньо цій проблемі, стверджує про невідповідність системи поділу земель за цільовим призначенням існуючим економічним та історичним умовам та пропонує внести зміни в чинне

законодавство України, згідно з якими поділ земель на категорії за цільовим призначенням повинен бути повністю скасований [120, с. 5].

Така позиція видається досить цікавою у науковому плані, однак все ж на нинішньому етапі земельної реформи відмова від розподілу земель за основним цільовим призначенням є, на наш погляд, нераціональною, та й неможливою. Нам вбачається ближчою позиція І. В. Ігнатенко, яка, по-перше, детально аналізує співвідношення інституту віднесення земель до певних категорій із зонуванням земель [121, с. 205–208], і, по-друге, робить висновок, що «в будь-якому випадку значення категорій має бути істотно зменшено, коли запроваджується зонування земель в межах населених пунктів» [121, с. 208].

Отже, наведені певною мірою новаторські підходи до стратифікації земельних ресурсів у державі спонукає чи, принаймні, дає підстави до виходу у наукових дослідженнях за межі догматичного поділу земель на категорії.

Кожна з категорій земель, своєю чергою, є доволі складною системою, яка включає певні підкатегорії чи групи земель. Так, однією з найбільш поліструктурних є категорія земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, оскільки в ній наявні підкатегорії, скажімо, землі транспорту, які надалі можна розподіляти на субпідкатегорії (землі залізничного транспорту, землі трубопровідного транспорту та ін.). Так само можна проводити більш глибоку градацію і у складі земель сільськогосподарського призначення – найбільшої категорії за кількісними параметрами, оскільки із 60,3 млн. га території держави 43,0 млн., тобто 70 %, складають саме ці землі. Відповідно до ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Найбільш загальним і значущим є поділ цієї категорії на сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги) та несільськогосподарські угіддя [119]. Крім того, диференціацію можна проводити

за суб'єктами землевикористання, за більш конкретизованим цільовим призначенням (землі для садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби) тощо.

Водночас, вбачається, що «з точки зору як теорії, так і практики земельно-правового регулювання є сенс виокремлювати як окремий вид (групу) земель земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» [122, с. 191].

Варто зазначити, що вітчизняна земельно-правова наука, приділяючи значну увагу питанням правового режиму земель сільськогосподарського призначення загалом, досить скупо торкається правових аспектів щодо тих земельних ділянок, які забезпечують формування кормової бази для вирощування худоби. Насамперед підкреслимо, що і у чинному законодавстві, і в теорії земельного права категорія «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» відсутня, що, на нашу думку, є прогалиною, ліквідувати яку ми намагатимемось у цьому підрозділі нашого дослідження.

Вирішення окресленої мети є неможливим без використання знань агрономічної науки та аграрної економіки, які стосуються кормовиробництва. Сучасне кормовиробництво має досить багато напрямків, включаючи, скажімо, й заготівлю морських водоростей, вітамінів та амінокислот, утилізацію відходів борошномельного та інших харчових виробництв, гідропонне вирощування вітамінної зеленої маси, використання деревних відходів тощо, але основними напрямками цієї господарської діяльності є лучне та польове кормовиробництво [123, 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» [123, с. 4]. При цьому наголошується, що «важливою умовою подальшого прогресу галузі кормовиробництва є збільшення частки кормів, джерелами яких є луки і пасовища, тобто завдяки лучному кормовиробництву» [123, с. 4].

Отже, задоволення тваринницьких потреб здійснюється за рахунок ріллі, на якій вирощуються кормові сільськогосподарські культури, та завдяки сіножатям та пасовищам. Однак, якщо останні в силу своєї природи можуть бути використані (в

аграрному сенсі) лише для відгодівлі худоби, то орні землі такої жорсткої прив'язки не мають, бо у залежності від сівозмін чи інших обставин можуть засіватись 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 [124, с.127].

ЗК України у частині другій ст.22 лише перераховує види сільськогосподарських угідь, не розкриваючи їх поняття [119]. Відповідні дефініції були визначені у Постанові Держстандарту 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» [108]. Не будемо забувати, однак, 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 зупинила дію вищевказаного стандарту [109].

Ще одна спроба нормативно закріпити досліджувані поняття була реалізована у Додатку 4 «Перелік угідь згідно з 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 відсотків 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 відсотків ділянки [125].

Згідно із Словником статистичних термінів, розробленим Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД), сільськогосподарські землі (Agricultural Land) – це землі, що включають орні землі, сіножаті, пасовища і землі

під багаторічними насадженнями («Agricultural land is land including arable land, land under permanent crops and land under permanent meadows and pastures») [126]. За підходами Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (Food and Agriculture Organization of the United Nations), які зафіксовані у документі «Землекористування, зрошення і методи ведення сільського господарства – Визначення», «сільськогосподарські землі – це землі, які використовуються для вирощування сільськогосподарських культур і для тваринництва. Це загальна площа земель наступних категорій: «Землі, що обробляються» і «Постійні лугові та пасовищні угіддя. Землі, що обробляються – це землі, які використовуються для вирощування сільськогосподарських культур. Це загальна площа земель наступних категорій – «Орні землі» та «Землі під багаторічними культурами. Орні землі – це загальна площа земель під сезонними культурами, земель під тимчасовими луговими і пасовищними угіддями і земель, що тимчасово лежать під паром. Землі під тимчасовими луговими і пасовищними угіддями – це землі, які тимчасово використовуються для вирощування фуражних трав'янистих культур під сінокосіння або пасовища. Тимчасові лугові і пасовищні угіддя відрізняються від постійних тим, що використовуються за цим призначенням менше ніж п'ять років. Землі під постійними луговими і пасовищними угіддями – це землі, які постійно (протягом п'яти і більше років) використовуються для вирощування фуражних трав'янистих культур, що культивуються або є дикорослими» [127].

У категоріальній палітрі теорії землеустрою також були сформовані підходи щодо відповідних понять. Зокрема, у навчальному посібнику «Теоретичні основи державного земельного кадастру» сінокосами (сіножатами) називають земельні ділянки, покриті багаторічною трав'янистою рослинністю, які систематично використовують для сінокосіння [128, 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 [128, с. 92].

За твердженням А. А. Лемешенка, «кормові угіддя вирізняються значним різноманіттям, що зумовлено різними природними умовами: кліматичними,

грунтовими та ін. Агронімічна наука при класифікації кормових угідь виходить із комплексу ознак: рослинності, ґрунтів, рельєфу, клімату, умов зволоження тощо» [16, с. 23]. У Тлумачному словнику з геоботаніки (Київ, 2011) угіддя природні кормові визначаються як «землі з природною рослинністю, що використовують як сіножаті та пасовища, і поділяють на класи, групи й типи сіножатей та пасовищ» [129, с. 360]. Як бачимо, наявна ґрунтова систематика таких угідь. Тому звернемося до тези А. А. Лемешенка про те, що «при класифікації пасовищ як виду сільськогосподарських угідь варто враховувати два моменти: правову класифікацію пасовищ та агронімічну. У першому випадку необхідно виходити із ознак, які характеризують особливості правового режиму різних пасовищних угідь, а у другому – із комплексу ознак, котрі дають повний обсяг достовірних даних про їхню врожайність, кормові характеристики тощо» [16, с. 25–26].

Отже, загалом в економічній та землевпорядній науці сіножаті і пасовища об'єднуються поняттям «природні кормові угіддя» [130, 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 і суто юридичний, а не лише економічний зміст. Крім того, природні кормові угіддя розглядаються як складова земель сільськогосподарського призначення, а земельні ділянки для вирощування кормів для худоби, на нашу думку, можуть бути і у складі інших категорій земель [124, с.128].

Коли мова йде про земельно-правові аспекти тваринницько-кормових проблем, то, перш за все, згадується ст. 34 ЗК України, згідно з якою громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища [119]. Однак треба наголосити, 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 з сінокосіння та випасання худоби допускається, по-перше, і на інших

землях сільськогосподарського призначення, по-друге, обмежено і на ділянках, віднесених до інших категорій земель.

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 [131]. 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 згадуваного Порядку ведення державного земельного кадастру [125], однак постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 726 цей додаток був виключений [132].

Отже, перелік конкретизованих видів цільового призначення земель сільськогосподарського призначення доволі розлогий, 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 це не так. Спробуємо обґрунтувати свою позицію, зокрема, на прикладі земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та для ведення фермерського господарства.

Перш за все, зазначимо, що нормативно закріплене визначення «земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» відсутнє. Тим не менш, сам термін активно вживається у низці статей ЗК України. Так, згідно з частиною третьою ст. 22 кодексу громадянам землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства [119]. Цей диференційований перелік є, безумовно, важливим, бо він багато у чому визначає особливості правового режиму відповідних земельних ділянок, однак з точки зору формальної логіки та аграрної економіки виглядає суперечливим, адже фермерське господарство є товарним по своїй суті, виходячи із поняття, закріпленого у ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. № 973-IV «Про фермерське господарство» [133]. Як йдеться у 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» [134]. У цьому ж рішенні суду вживається термін «товарні форми ведення сільськогосподарського виробництва», до яких віднесені фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи [134]. З точки зору 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» [135].

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

До речі, Законом України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [136] було виключено частину четверту ст. 22 ЗК України, якою з червня 2009 р. передбачалося, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва використовуються відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель [119]. Не оцінюючи загалом цей крок, хоча він вбачається сумнівним, акцентуємо, тим не менше, увагу на словосполучення «впорядкування угідь», серед яких можуть бути і сіножаті та пасовища. Іншими словами, оскільки товарне сільськогосподарське виробництво включає можливість ведення рослинництва і тваринництва, очевидним є те, що частина земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може використовуватися як у вигляді польового кормовиробництва (вирощування на ріллі сільськогосподарських культур для формування кормової бази), так і для відведення частини земель під пасовища та сінокоси.

Аналогічний вищевикладеному підхід, на нашу думку, цілком може бути застосований і щодо 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 та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибні ділянки), садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби [133]. Але видається, 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, з права самостійно господарювати на землі, закріпленого у ст. 14 Закону про фермерське господарство та ст. ст. 90, 95 ЗК України. У цьому контексті доречно звернутись до Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р, у якій пропонується «зосередити увагу на розвитку у фермерських господарствах та кооперативах галузей тваринництва, насамперед скотарства» [137]. Зазначимо, тим не менш, що «тваринництво включає в себе: свинарство, скотарство, птахівництво, а також виробництво молочної, рибної продукції, меду тощо» [138, с. 6].

Продовжуючи аналіз правових засад створення та діяльності окремих організаційно-правових форм аграрного господарювання, зазначимо, що ст. 10 Закону України від 15 травня 2003 р. № 742-IV «Про особисте селянське господарство» встановлює, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень сприяють особистим селянським господарствам: в організації у сільській місцевості кредитних спілок, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів для надання послуг із заготівлі, зберігання, переробки та збуту сільськогосподарської продукції, спільного використання технічних і транспортних засобів та соціально-побутового обслуговування, забезпечення кормами і молодняком худоби та птиці [139].

А. А. Лемешенко, проводячи у 80-х роках минулого століття дослідження правових питань використання та пасовищ, звертав увагу на нетотожність термінів «землі сільськогосподарського призначення» та «сільськогосподарські угіддя». Вчений писав: «Діюче законодавство поняття «сільськогосподарське угіддя» вживає не лише щодо земель сільськогосподарського призначення. У ст. 43 Основ (маються на увазі Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік 1968 р. – *Т. М.*) йдеться про надання із земель лісового фонду у тимчасове користування колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам, організаціям і громадянам сільськогосподарських угідь. Ця обставина вказує на той факт, що у відповідності із принципом повного і комплексного використання всіх

земель законодавством допускаються такі види використання земель, які не відповідають їх основному цільовому призначенню» [16, с. 16–17]. Ми цілком поділяємо цю тезу і вважаємо, що вона не лише не втратила своєї значущості, а навпаки, має актуальність і у нинішніх реаліях. До речі, свого часу в земельно-правовій науці вже пострадянського періоду обстоювалась ідея законодавчого закріплення категорії «сільськогосподарські землі», до складу яких пропонувалось поряд із землями сільськогосподарського призначення включити землі для ведення особистих підсобних господарств, садівничих та городницьких товариств, землі сільськогосподарського використання у населених пунктах [140, с. 79–80]. М. В. Шульга пропонує дещо інший підхід, за яким «достатньо у законі зафіксувати положення про те, що всі землі, що використовуються як засіб виробництва (незалежно від того, ким вони використовуються і де розташовані), визнаються землями сільськогосподарського призначення і підлягають особливій правовій охороні» [17, с. 144]. Остання теза в певних аспектах вбачається дещо дискусійною, але головне для нас полягає у тому, щоб обґрунтувати вихід за формальні межі категорії земель сільськогосподарського призначення.

Отже, діяльність, пов'язана із формування кормової бази для тваринництва (сінокосіння та випасання худоби), можлива 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, частина четверта ст. 59 ЗК України унормовує, 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 [119]. Таке ж положення міститься у частині третій ст. 85 Водного кодексу України [118]. Зауважимо, разом із тим, на землях цієї категорії допускається лише сінокосіння, а не й випасання худоби, тоді як ст. 4 Закону України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV «Про використання земель оборони»

закріплює 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 [141]. Окрім того, п. 5.13. Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 16 липня 1997 р. № 300, передбачає можливість ведення підсобних господарств військових частин для одержання сільськогосподарської продукції, зокрема, за рахунок утримання 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 [142].

Що ж до земель лісогосподарського призначення, то частина перша ст. 73 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV) [117] відносить заготівлю сіна та випасання худоби до побічних лісових користувань, які, на чому наголошується у частині третій цієї статті, повинні здійснюватися без заподіяння шкоди лісу. У свою чергу, ст. 39¹ ЛК України встановлює, що з метою охорони та збереження пралісів, квазіпралісів та природних лісів у них забороняються всі види рубок, у тому числі санітарні, рубки формування і оздоровлення лісів (крім догляду за лінійними об'єктами та вирубування окремих дерев під час гасіння пожежі), будівництво споруд, прокладання шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, випасання худоби та ін. [117].

Цікаво, що у Земельному кодексі Республіки Вірменія у ст. 25, присвяченій лісовим землям, аналогу земель лісогосподарського призначення за українським законодавством, передбачено, що «лісові землі за угіддями поділяються на: 1) ліси; 2) орні землі; 3) сінокісні землі; 4) пасовища; 5) чагарники; 6) інші землі» [143]. Безумовно, такий підхід, передусім, базується на традиціях відповідної національної правової системи та соціально-економічних реаліях Вірменії, однак

чітка фіксація наявності у складі вказаної категорії земель кормових угідь, на наш погляд, робить правовий режим таких земельних ділянок більш прозорим і зрозумілим.

Говорячи про категорію земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, слід вказати, що ст. 9 Закону України від 16 червня 1992 р. № 2456-ХІІ «Про природно-заповідний фонд України» [144], яка закріплює види використання територій та об'єктів ПЗФ, передбачає, що це використання, а також заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів ПЗФ, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів. Натомість, відповідно до ст. 16 вищевказаного Закону на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти. До такої діяльності віднесено і прогін свійських тварин, заготівлю кормових трав, випасання худоби [145, с. 331].

Вищевикладене у тій чи іншій мірі стосується й інших категорій земель. Так, А. А. Лемешенко акцентував увагу на сталі традиції використання поняття «міські угіддя», посилаючись на нормативно-правовий досвід РРФСР та Киргизької РСР [16, с. 20]. Якщо ж звернутись до генези вітчизняного законодавства, то у Положенні про землі міст і селищ міського типу Української РСР, затвердженому постановою Ради Міністрів Української РСР від 20 березня 1984 р. № 136, яке діяло до здобуття Україною незалежності, у п. 1 було закріплено, що «до складу земель міст, селищ міського типу входять: 1) землі міської, селищної забудови; 2) землі загального користування; 3) землі сільськогосподарського використання та інші угіддя; 4) землі, зайняті міськими лісами; 5) землі залізничного, водного, повітряного, трубопровідного транспорту, гірничої промисловості та інші» [107].

І хоча й у чинному земельному законодавстві України не вживається поняття «міські угіддя», на відміну від, скажімо терміну «міські ліси», однак це жодним чином не заперечує можливість наявності сільськогосподарських угідь у межах міст. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до складу відомостей про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі й міст, включаються відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці [146]. Якщо поглянути на генеральний план м. Запоріжжя, то на ньому ми знайдемо і землі сільськогосподарського призначення [147].

Відповідно до ст. 16 Закону України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV «Про благоустрій населених пунктів» на об'єктах благоустрою забороняється випасати худобу, вигулювати та дресирувати тварин у не відведених для цього місцях [148]. Іншими словами, «на підставі цієї норми можна зробити висновок, що випасання худоби є можливим лише у спеціально відведених для цього місцях, зокрема, на громадських пасовищах» [149, с. 45]. Положення вищевказаного закону лягають в основу правил благоустрою, які приймаються відповідними місцевими радами на своїх територіях. Зокрема, рішенням сесії Запорізької міської ради № 41 від 22 червня 2011 р. були затверджені Правила благоустрою території міста Запоріжжя, у п. 6.1.4 яких зазначається, що власники та користувачі земельних ділянок, а також власники або користувачі будівель та споруд, малих архітектурних форм, інженерних комунікацій, що розташовані в межах «червоних ліній» міських вулиць і доріг, зобов'язані (серед іншого) установлювати і утримувати в справному стані огорожі і вживати заходи для запобігання неконтрольованому виходу худоби та свійської птиці на дорожні об'єкти. Згідно ж із п. 6.5.4. у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах забороняється, зокрема, влаштування літніх таборів для худоби [150].

Проте, безперечно, слід враховувати той факт, що в межах міст, поряд із землями житлової та громадської забудови, існують земельні ділянки, які відносяться до різних категорій земель та мають відповідний особливий правовий режим використання. Виходячи з цього, можемо стверджувати, що виділення земельних ділянок для вирощування кормової бази для тварин (сінокосіння та

випасання худоби) в межах міст є можливим лише в рамках затверджених планів зонування територій. Зокрема, Планом зонування території м. Запоріжжя, розробленим ДП «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст “Діпромісто” імені Ю. М. Білоконя» на замовлення Департаменту архітектури та містобудування Запорізької міської ради згідно договору № 591-11-2017 від 03 липня 2017 р. [151], в рамках житлової зони «Ж – 1 – зона садибної забудови» в якості супутнього виду використання земель передбачається можливість розміщення споруд для утримання дрібної худоби. У цьому контексті варто підкреслити, що йдеться виключно про дрібну худобу, що, фактично, унеможлиблює утримання тварин, які віднесені до великої рогатої худоби (корови, бики тощо). Окремо наголосимо на тому, що в межах житлової зони «Ж–10 – зона садівничих товариств, що переводяться в садибну забудову» можливість розміщення споруд для утримання худоби відсутня взагалі. Тим не менш, План зонування території м. Запоріжжя не залишив поза увагою необхідність виділення земельних ділянок для сінокосів та пасовищ. Зокрема, така можливість передбачена в межах зони земель сільськогосподарського призначення «СВ – 1», до якої входять сільськогосподарські підприємства, землі сільськогосподарського призначення, надані для потреб сільського господарства, інші землі, що призначені для загальних цілей відповідно до містобудівної документації. Серед переважних видів використання зазначаються сільськогосподарські угіддя (рілля, сади, виноградники, городи, сіножаті, пасовища). Тому можна стверджувати, що «на землях в межах населених пунктів діяльність з вирощування кормової бази для худоби (сінокосіння та випасання) можлива лише в рамках спеціально відведених функціональних зон для відповідних цілей. Утримання худоби та її випасання в межах земель житлової та громадської забудови є вкрай обмеженим, насамперед, вимогами щодо благоустрою» [149, с. 46].

Зауважимо, що про земельні ділянки для ведення садівництва чи товарного сільськогосподарського виробництва у контексті земель міських ОТГ цілком слушно веде мову А. П. Кулинич [152, с. 143].

З огляду на вищевикладене, 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 з 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 у 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 та особливостей правового режиму відповідних міжкатегоріальних груп та видів земель.

Можливість виділення таких міжкатегоріальних груп, як нам вбачається, впливає із підходів багатьох вчених-земельників. П. Ф. Кулинич стверджує, «що для сільськогосподарських потреб використовуються не тільки землі сільськогосподарського призначення, а й земельні ділянки інших категорій [20, с. 42–43]. У розвиток цієї тези, Е. С. Юрченко робить «висновок, що об'єктом права сільськогосподарського землекористування можуть бути також землі, які придатні для здійснення виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників, а саме: землі водного фонду, землі лісового фонду, землі оборони» [153, с. 10].

На основі вищезазначеного є підстави стверджувати, що 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 здійснюватись, по-перше, й на інших землях сільськогосподарського призначення, по-друге, і на землях інших категорій, безумовно, із чітким дотриманням вимог чинного законодавства. Тому пропонується внести у земельно-правовий обіг поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби», визначивши його таким чином: «це земельні

ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення, а також інших категорій земель, які за своїми природними властивостями й характеристиками є придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби і 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.

Окреслений підхід дасть змогу, по-перше, більш акцентовано підійти до проблем сировинного забезпечення розвитку тваринницької галузі, по-друге, створити додаткові правові інструменти для забезпечення більш оптимального співвідношення земельних угідь. Цілком можна погодитись із тезою Н. В. Ісаченко, що домінантне переважання ріллі є «першопричиною інтенсифікації розвитку багатьох деградаційних процесів і як наслідок – втрати родючості ґрунтів [154, с. 65]. Тому оптимізація структури сільськогосподарських угідь, як наголошує А. В. Барвінський, є важливим кроком для забезпечення збалансованого функціонування новостворених агроформувань [155, с. 51].

Отже, виділення земельних ділянок для вирощування кормів для худоби у структурі земель України вбачається доцільним та можливим у науковому сенсі з метою подальшого дослідження особливостей правового режиму цієї групи земель та у практичній площині для вирішення конкретних прикладних задач земельно-правового регулювання. На цій основі доречним вбачається доповнення ст. 22 ЗК України частиною 3 такого змісту: «До пасовищ та сіножатей можуть бути віднесені земельні ділянки у складі інших категорій земель, які можуть обмежено використовуватись для сінокосіння та/чи випасання худоби у межах, дозволених основним цільовим призначенням та правовим режимом таких ділянок».

Крім того, необхідно, на нашу думку, на рівні ЗК України закріпити поняття «високопродуктивні (культурні) пасовища та сіножаті» із встановленням для таких угідь додаткових вимог щодо їх використання, підвищення продуктивності (докорінного поліпшення) та охорони. Приклади реалізації такого підходу непоодинокі у зарубіжному законодавстві. Так, ст. 6 Земельного кодексу

Республіки Узбекистан визначає додаткові обмеження щодо вилучення сінокосів та пасовищ, на яких проведені роботи з їх докорінного поліпшення, а ст. 25 стосовно таких земельних ділянок передбачає більш жорсткий порядок отримання дозволу на проведення пошукових робіт [156]. Аналогічні положення закріплені у ст. 71 Земельного кодексу Республіки Казахстан, а ст. 97 «Поняття і склад земель сільськогосподарського призначення», окрім того, що містить дефініції щодо поняття всіх видів угідь, ще й виокремлює «сінокоси корінного поліпшення» як ділянки сінокосів, на яких шляхом залуження створений новий травостій, та «пасовища корінного поліпшення» як ділянки пасовищ, на яких створений новий травостій шляхом засівання високоврожайних сортів багаторічних трав [157]. М. В. Зось-Кіор з позицій економічної науки зазначає, що «природні кормові угіддя в натуральному їх стані відрізняються дуже низькою продуктивністю. Тому стає нагальним їх поверхневе або докорінне поліпшення, організація культурних пасовищ і сіножатей зі значним підвищенням урожайності зелених та грубих кормів» [158, с. 192]. Для реалізації цього завдання обстоювані нами висновки та пропозиції вбачаються доволі актуальними та доречними.

У земельних кодексах деяких зарубіжних держав у розділах, які визначають правовий режим земель сільськогосподарського призначення, містяться окремі норми, присвячені саме кормовим угіддям. У якості прикладу можна навести ст. 16 Земельного кодексу Азербайджанської Республіки, яка має назву «Особливості використання земельних ділянок під вигони, пасовища і луки» [159]. Все ж врахуємо значущість тваринницької галузі, перш за все, вівчарства для економіки та ментальності Азербайджану, тому говорити про беззаперечну необхідність включення подібної норми до ЗК України, на нашу думку, немає підстав. Водночас, насичення і ЗК України, й інших актів вітчизняного земельного законодавства спеціальними змістовними положеннями щодо земель для вирощування кормів для худоби, є нагальною потребою. Продовжуючи думку, зазначимо, що у деяких країнах є окремі законодавчі акти, покликані регулювати відносини щодо використання та охорони пасовищ. Йдеться, зокрема, про Закон Ісламської Республіки Афганістан «Про пасовищні землі» (The Law on Pasture and Grazing

Land) [160], Закон Республіки Казахстан «Про пасовища» [161], Закон Киргизької Республіки «Про пасовища» [162], Закон Туркменістану «Про пасовища» [163], Закон Республіки Узбекистан «Про пасовища» [164], Закон Республіки Таджикистан «Про пасовища» [165]. У цих нормативно-правових документах є багато позицій, які варті врахування, однак, тим не менш, у межах існуючих актів земельного законодавства України.

Переходячи до аналізу поняття «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби», насамперед, зазначимо, що однією із найбільш досліджуваних категорій у вітчизняній правовій науці є концепт «правовий режим» [166, с. 98]. Це характерно як для загальної теорії права, так і для галузевих юридичних наук, зокрема, й земельно-правової.

У законодавстві України категорія «правовий режим» є часто вживаною, однак пошук її чіткого нормативного закріплення є проблематичним. У ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами визначається правовий режим власності, правовий режим державного кордону, правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації [116]. Основний Закон держави не розкриває зміст правового режиму, і це, власне кажучи, є цілком зрозумілим з огляду на сутність та призначення цього нормативно-правового акта. Разом із тим, і Цивільний кодекс України, який закріплює правові засади відносин власності, оперує термінами «правовий режим речі» (ст. 180), «режим нерухомої речі» (ст. 181) без висвітлення їх змістовного наповнення [167]. Ст. 133 Господарського кодексу України, яка має назву «Правовий режим майна суб'єктів господарювання», зазначає, однак, лише що складає основу правового режиму майна – право власності та інші речові права [168].

Подібна ситуація має місце і у земельному законодавстві. Згідно з частиною другою ст. 18 ЗК всі землі України поділяються за основним цільовим призначенням на категорії, кожна з яких має особливий правовий режим [119]. Термін «правовий режим» використовується і в інших розділах ЗК. Так, у статтях 112–115 йдеться про правовий режим відповідно земель охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та прикордонної смуги. Відповідно до

ст. 132 ЗК зміст угод про перехід права власності на земельні ділянки повинен включати інформацію про предмет угоди, а саме земельну ділянку з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо [119]. Однак знову ж таки зміст категорії «правовий режим земель» чи «правовий режим земельної ділянки» законодавець не розкриває.

З огляду на це набувають важливого значення дослідження науковців—земельників щодо визначення цієї категорії, її змісту тощо. За радянських часів до проблематики правового режиму земель звертались І. І. Євтіхієв [169], М. І. Краснов [170, с. 8.], В. П. Балезін [171, с. 27], Б. В. Єрофеев [172, с. 40.], В. Л. Мунтян, В. І. Семчик [173, с. 138.], В. О. Чуйков [174, с. 138] та інші вчені. Зі здобуттям Україною незалежності вітчизняна земельно-правова наука, перед якою постала складна і відповідальна задача забезпечити належну базу для розбудови правової системи суверенної держави загалом та для перебігу новітньої земельної реформи зокрема, продовжила цей вектор наукових пошуків у працях В. К. Гуревського, П. Ф. Кулинич, А. В. Луняченка, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, В. І. Семчика, В. Д. Сидор, М. В. Шульги та інших науковців. Варто зазначити, що одностайності у підходах з цього питання немає.

У цьому контексті становлять дослідницький інтерес результати аналізу базової навчальної літератури із земельного права, оскільки, як відомо, навчальна дисципліна включає насамперед загальноновизнані чи, принаймні, переважні підходи щодо тих чи інших питань правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Отже, в Академічному курсі земельного права України за редакцією В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич та М. В. Шульги (Київ, 2008) правовий режим земель визначається як «встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій і форм власності на землю, забезпечення та охорону прав власників землі і землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і додержання земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі,

справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства» [75, с. 385]. Н. І. Титова у підручнику «Земельне право України» за редакцією М. В. Шульги (Харків, 2013) зазначала, що для поняття змісту правового режиму важливий не особливий порядок правового регулювання, а його наслідок, тому земельний правовий режим необхідно розглядати як «наслідок правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування природних і соціальних особливостей земель (як їх об'єкта), що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин та спеціальний порядок використання таких земель» [175, с. 348]. А. М. Мірошніченко пропонує визначати правовий режим земель як «встановлений правовими нормами порядок поведінки по відношенню до цих земель» [176, с. 462].

Доречно зауважити, що у всіх проаналізованих навчальних виданнях питання щодо правового режиму земель розміщені в Особливій частині, яка традиційно починається з висвітлення особливостей правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Вбачається, що це є певним недоліком, оскільки така принципово важлива категорія, як «правовий режим земель», повинна знаходити своє розкриття у Загальній частині серед інших понять, які мають наскрізне значення для цієї галузі.

Серед розмаїття запропонованих доктринальних визначень у науковій літературі найбільш універсальним нам вбачається формулювання В. І. Андрейцева, котрий розглядає правовий режим земель як «встановлений нормативно-правовий порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин до земель, земельних ділянок як щодо об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного й ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їхніх земельних прав» [19, с. 158].

У контексті викладеного необхідно наголосити на необхідності чіткого розмежування понять «правовий режим земель», «правовий режим категорії земель» та «правовий режим земельної ділянки» [75, с. 385]. У земельно-правових

дослідженнях, які стосуються окремих категорій чи груп земель, категорія «правовий режим», але вже конкретно щодо обраної частини земельного фонду, є також вихідною. Цілком слушно зазначає В. Д. Сидор про те, що «поняття «правовий режим земель» широко застосовується в доктрині земельного права і відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки тісно пов'язане з питаннями щодо об'єктів земельних відносин, системи земельного права, його принципів і завдань. Використання поняття «правовий режим земель» у науково-дослідних роботах є досить зручним засобом систематизації і подачі правового матеріалу, воно дозволяє дослідникові сформулювати проблему, окреслити її межі та логічно викласти свої ідеї» [177, с. 28]. У своєму дослідженні ми аналізували запропоновані М. В. Шульгою визначення правового режиму земель у межах населених пунктів [178, с. 251–252], Т. М. Ситнік – правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах [179, с. 3], О. В. Борденюк – правового режиму земель трубопровідного транспорту [180, с. 24] та ін.

Становлять науковий інтерес й підходи зарубіжних вчених з цього питання. Так, білоруська вчена Н. А. Шингель розглядає правовий режим земель як «встановлений нормами права порядок можливої (допустимої) чи належної поведінки стосовно землі як об'єкта правового регулювання» [54, с. 16]. О. П. Анісімов за законодавством Російської Федерації визначає правовий режим земель населених пунктів як «особливий порядок регулювання життєдіяльності в межах міських і сільських населених пунктів, що здійснюється шляхом встановлення суб'єктам земельних правовідносин стимулів та обмежень, дозволів і заборон щодо дозволеного використання та охорони земель, а також особливостей управління на даній території в порядку, що визначається містобудівним, земельним, екологічним та іншим законодавством Російської Федерації та суб'єктів РФ, а також муніципальним правовими актами» [181, с. 46].

Вбачається, що використання виважених, апробованих підходів до розуміння категорії «правовий режим земель» є загалом прийнятним, коли мова йде про дослідження правових засад використання, охорони та відтворення окремих

складових земель України. Проте все ж таки такого роду наукові праці потребують авторського бачення цього концепту у розрізі предмета дослідження.

Згідно з частиною другою ст. 18 ЗК України категорії земель мають особливий правовий режим. Як зазначає П. Ф. Кулинич, «сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо використання та охорони земель певної категорії, становить правовий режим категорії земель» [182, с. 95]. Однак, на наш погляд, питання суттєво ускладнюється, якщо мова йде про групу земель, яка включає земельні ділянки різних категорій. До таких можна віднести, зокрема, земельні ділянки, призначені для вирощування кормів для худоби. Основна частина цих ділянок перебуває в межах категорії земель сільськогосподарського призначення. Згідно зі ст. 34 ЗК України громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби [119]. Водночас, на нашу думку, земельні ділянки, призначені для вирощування кормів для худоби, по-перше, входять до складу інших груп земель в межах категорії земель сільськогосподарського призначення, по-друге, наявні у складі інших категорій земель.

Зауважимо, що схожий висновок робить Т. Г. Ковальчук, яка в одній із своїх робіт пише про «наявність земельних ділянок сільськогосподарського призначення у складі інших категорій земель, наприклад, земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони тощо, які в межах цих категорій земель використовуються для ведення підсобного сільського господарства» [183].

У контексті викладеного звернемось до Закону України від 17 червня 2020 р. № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», яким ст. 19 ЗК України було доповнено частиною третьою такого змісту: «Земельна ділянка, яка за основним цільовим призначенням належить до відповідної категорії земель, відноситься в порядку, визначеному цим Кодексом, до певного виду цільового призначення, що характеризує конкретний напрям її використання та її правовий режим» [184]. Цей нормативно-правовий акт набуває чинності з 24 липня 2021 р., але його норми у

багатьох аспектах видаються нам новаторськими. Передусім, йдеться про нове поняття «певний вид цільового призначення», яке має конкретизувати правовий режим земельної ділянки в межах категорії земель. Однак знову ж таки дефініції відсутні, а у новій редакції частини 3 ст. 20 ЗК України закріплюється, що «категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту» [184]. У Зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (реєстраційний № 2280) вказується, що «законопроект (зміни до статей 19, 20, а також інших статей Земельного кодексу України) використовуються юридичні конструкції («основне цільове призначення земельної ділянки», «вид цільового призначення земельної ділянки», «класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок»), зміст яких в проекті є невизначеним, що на практиці може призвести до довільного їх тлумачення» [185]. Ця конструктивна критика, втім, не стала на заваді прийняття закону, а все ж нам вбачається, що загалом раціональна ідея запровадження функціонального зонування у систему функцій публічного управління у поземельній сфері стане заручником непродуманих нормотворчих підходів. У вищевказаних Зауваженнях, до того ж, йдеться про те, що «частиною п'ятою нової редакції статті 20 Земельного кодексу України, в редакції проекту передбачається, що Кабінет Міністрів України затвердить Класифікатора видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правила його застосування із визначенням категорій земель та видів цільового призначення земельних ділянок, які можуть встановлюватися в межах відповідної функціональної зони. Проте відповідно до пункту 5 частини першої статті 92 Конституції України засади використання природних ресурсів визначаються виключно законами України. Крім того, в проекті в подальшому не передбачається унормування мети створення, ролі в

системі земельних відносин згаданих Класифікатора та правил, основних положень стосовно їх створення та застосування, до того ж без визначення змісту базових юридичних конструкцій» [185]. Тим не менш, частина 5 ст. 20 ЗК України набуде з 24 липня 2021 р. саме такого змісту, тож Уряд має виконувати це законодавче доручення. На нашу думку, при розробці нового Класифікатора обов'язково мають бути застосовані підходи щодо міжкатегоріального характеру правового режиму певних земельних ділянок, зокрема, й призначених для вирощування кормів для худоби.

Очевидно, що зміст категорії «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби» має виводитись насамперед на основі розуміння змісту правового режиму земель сільськогосподарського призначення як домінуючої категорії у цій міжкатегоріальній групі земель. Але при цьому у якості одного з вихідних постулатів цього поняттєвого конструювання має враховуватись підвищена екологічна значущість природних кормових угідь як елементів екосистеми та екомережі. На нашу думку, є всі підстави віднести такі земельні ділянки до «інтегрованих природних об'єктів», про які І. І. Каракаш пише як про «складові природного середовища, що знаходяться у безпосередньому зв'язку з іншими природними системами і можуть використовуватися з метою задоволення сільбищно-поселенських, господарсько-економічних, рекреаційно-оздоровчих, культурно-естетичних та інших потреб людини і суспільства» [186, с. 9].

А. В. Луначенко зазначає, що «на відміну від інших категорій земель, які використовуються в основному як просторово-операційний базис, землі сільськогосподарського призначення виступають у якості основного засобу виробництва продуктів харчування, кормів для тварин та сировини для різних галузей промисловості» [27, с. 26]. Разом із тим, вбачається, що при конструюванні змісту правового режиму земель для вирощування кормів для худоби необхідно робити акцент на поєднанні кумулятивної дії цілої низки галузевих принципів земельного права, закріплених у ст. 5 ЗК, зокрема, поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель,

пріоритету вимог екологічної безпеки. Безумовно, інші галузеві постулати також поширюють свій регулятивний вплив на суспільні відносини щодо таких земель, але все ж варто наголосити на розумній екологізованій комплексності їх виокремлення у складі земель України. І. О. Костяшкін серед методологічних засад еколого-правового забезпечення права власності на землю в умовах сталого розвитку виділяє, зокрема, «поєднання та взаємозв'язок як екологічних, так і економічних інтересів в процесі використання земель, що зумовлює необхідність охоронного змісту права власності на землю та розвитку екологічно збалансованого сільськогосподарського виробництва» [187, с. 119].

Досліджуючи проблеми удосконалення правового режиму землі як основного національного багатства, В. І. Андрейцев пропонує у частині другій ст. 1 ЗК України викласти положення «у складі землі як основного національного багатства виділяються землі пріоритетного призначення», включивши до їх складу десять категорій чи груп земель, зокрема й «землі, придатні для потреб ведення сільського господарства» [188, с. 8–9]. Таке тлумачення пріоритетності у складі національного земельного фонду у порівнянні з класичним розумінням принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, закріпленим у ст. 23 ЗК України, на нашу думку, більше відповідає вимогам сьогодення, нерозривно пов'язуючи аспекти господарської (у нашому випадку саме сільськогосподарської) та екологічної значущості певних земель. Це у повній мірі стосується й земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, які, з одного боку, забезпечують потреби тваринницької галузі у кормах, з іншого ж, є елементами екосистеми та стабілізуючими агроценози угіддями.

Отже, правовий режим земель для вирощування кормів для худоби визначається нормами як земельного, так і аграрного та екологічного законодавства. У порядку дискусії можна апелювати, що таке твердження є справедливим для всіх земель сільськогосподарського призначення, які потрапляють у сферу і земельно-, і аграрно-правового регулювання. Тим не менш, роблячи такий висновок, ми маємо на увазі, передусім, той правовий інститут у складі аграрно-правової галузі, який стосується саме тваринницької галузі. У цьому

контексті варто наголосити на тому, що у підсистемі нормативного забезпечення тваринництва, зокрема, скотарства, за всі роки незалежності так і не з'явився базисний законодавчий акт. У навчальному посібнику «Правове регулювання виробництва сільськогосподарської продукції» (Харків, 2015) зазначається, що «правове регулювання скотарства включає нормативно-правові акти щодо племінної справи, забезпечення кормами та пасовищами, ветеринарний супровід діяльності, обов'язкових вимог до якості та безпечності виробленої м'ясної та молочної продукції» [138, с. 151]. Втім, найбільш наближеними до тваринницької сфери є Закон України «Про племінну справу у тваринництві», Закон України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» та Закон України «Про ветеринарну медицину», які, на нашу думку, не виключають необхідності у Законі України «Про тваринництво», де окремим розділом мають бути виписані норми про використання земель для забезпечення цієї галузі достатньою, якісною та безпечною кормовою базою.

Приклади подібних нормативних документів є у сучасній практиці регулювання аграрних та земельних відносин за кордоном. Більш того, йдеться про наших близьких сусідів, а саме про Республіку Молдова. Відповідно до ст. 2 Закону Республіки Молдова від 27 травня 1999 р. № 412-XIV «Про тваринництво» (з подальшими змінами) «розведення і покращення порід тварин становить національний інтерес і покликано забезпечити населення продуктами тваринництва, легку та харчову промисловість – сировиною, сільське господарство – органічними добривами і тяговою силою, а також сприяти розвитку спорту» [189]. Звернемо увагу на винесення вказаної галузі на рівень пріоритетних національних інтересів держави, що цілком доречно було б зробити й у вітчизняному законодавстві. Згідно зі ст. 3 Закону № 412-XIV «тваринництво Республіки Молдова представлено поголів'ям тварин, генетичними банками, гренами, кормовими ресурсами, природними пасовищами і сінокосами, озерами, ставками, водоймами, облаштованими для рибицтва» [189]. Отже, кормові угіддя чітко віднесені до об'єктів, які потрапляють у сферу безпосередньої дії норм цього закону. Більш того, ст. 6 Закону № 412-XIV покладає на відповідний центральний

орган виконавчої влади завдання координації усієї діяльності щодо розведення та поліпшення порід тварин та виробництва кормів, розробки та реалізації концепції розвитку тваринництва і кормовиробництва [189]. Очевидно, що у цьому сегменті норми земельного та аграрного права мають здійснювати свій регулятивний вплив узгоджено і під управлінням окремої інституції у системі органів виконавчої влади України.

Наразі певні фрагментарні засади регулювання відносин щодо використання земель для забезпечення тваринницької галузі кормами закріплені у Законі України від 21 грудня 2017 р. № 2264-VIII «Про безпечність і гігієну кормів», ст. 43 якого встановлює гігієнічні вимоги до випасу тварин. Відповідно до вказаної статті «випас тварин на пасовищах та землях сільськогосподарських угідь повинен здійснюватися у спосіб, що мінімізує забруднення харчових продуктів тваринного походження фізичними, біологічними або хімічними небезпечними факторами. Режим використання пасовищ та інших сільськогосподарських угідь для випасу тварин повинен передбачати періоди відпочинку землі з метою мінімізації біологічного перехресного забруднення гноєм (за наявності ризику виникнення такого забруднення), а також забезпечувати дотримання необхідних періодів очікування після застосування засобів агрохімії. Протягом зазначених періодів відпочинку землі та періодів очікування випас тварин не здійснюється» [190]. По суті, цим земельно-правові норми зазначеного законодавчого акта вичерпуються, тоді як у Законі України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» [191] вони взагалі відсутні.

Що ж до норм екологічного права як складової визначення правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, то, передусім, варто звернутись до Закону України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV «Про рослинний світ», відповідно до ст. 10 якого заготівля сіна та випасання худоби віднесено до спеціального використання природних рослинних ресурсів, яке «здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та

наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки» [113]. Разом із тим, у цій же статті унормовано, що «не потребують дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів: власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України та Зеленої книги України; користувачі (в тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення селянського (фермерського) господарства, особистого підсобного господарства, колективного садівництва, городництва, сінокосіння, 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» [113]. У ст. 14 Закону про рослинний світ, що визначає мету використання природних рослинних ресурсів, серед таких цілей фігурують й господарські, зокрема «для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва», однак чітко окреслено, що це є можливим «за умови дотримання встановлених вимог». Такі вимоги конкретизуються у ст. 18, у якій закріплено, що «використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва здійснюється на земельних ділянках, що визначаються в установленому земельним законодавством порядку. 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» [113].

Важливим законодавчим актом із системи екологічного законодавства, який стосується земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, є Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV «Про екологічну мережу України», ст. 3 якого відносить до об'єктів екомережі й сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) [192]. Своєю чергою, згідно зі ст. 5 до складових структурних елементів екомережі включаються, зокрема, «інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті,

луки, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність)» та «частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання – пасовища, луки, сіножаті тощо» [192]. За твердженням Т. М. Кондратюк, «правовий режим земель територій та об'єктів екомережі доцільно поділяти на загальний і спеціальний. Загальний правовий режим – встановлений правовими нормами порядок поведінки суб'єктів щодо земель територій та об'єктів екомережі <...>, що має інтегрований характер і визначається для всіх земель, які входять до складу екомережі. Спеціальний правовий режим земель національної екомережі має диференційований характер, встановлюється залежно від виду структурного елемента» [42, с. 194].

Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» ставить завдання забезпечити «зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів» [193]. Наведене положення закладає важливу складову у зміст правового режиму земель для вирощування кормів для худоби, оскільки саме вони, задовольняючи важливі господарські, а саме тваринницькі, потреби, мають пріоритетне значення у справі оптимізації землевикористання у державі.

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 01.09.2000 р. площа сіножатей та пасовищ становила 7772,9 тис. га (12,88 % загальної площі), то прогнозна площа на 2015 р. була зафіксована 9536,6 тис. га (15,8 % загальної площі) [193]. Втім, за інформацією Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, розміщеною на офіційному веб-сайті цього органу, станом на 01.01.2016 р. площа сіножатей складала 2406,4 тис. га (4 % загальної території держави), а площа

пасовищ – 5434,1 тис. га (9 %) [194]. Загалом, таким чином, 13 %, що не відповідає прогнозним показникам.

Отже, правовий режим земельних ділянок для вирощування кормів для худоби має ускладнений характер, оскільки він формується у результаті регулятивної дії норм не лише земельного, але й екологічного та аграрного права.

Висновки до розділу 1

Проведене у першому розділі дослідження загальних теоретико-методологічних засад правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби стало підґрунтям для таких висновків і узагальнень:

1. Діяльність щодо формування правових засад раціонального використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби має обов'язково спиратись на конструктивне та виважене опрацювання наявної науково-теоретичної бази, що сформована представниками як юридичної науки, так і сільськогосподарських й економічних наук (для усвідомлення та вивчення тих особливостей та характеристик земель, що мають бути враховані під час формування правового інструментарію для забезпечення їх використання та охорони).

2. Питання правового регулювання використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби розглядались переважно фрагментарно у межах більш загальних наукових розвідок. Це дає підстави стверджувати, що на сьогодні комплексне дослідження проблем правового режиму таких земельних ділянок в українській правовій науці не здійснювалось, що зумовлює необхідність проведення ґрунтовних теоретичних розробок у цьому напрямі.

3. Встановлено, що, попри давні традиції та певні спроби регулювання використання кормових угідь на різних історичних етапах, про системний підхід до формування засад правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби можна вести мову лише із становленням радянської правової

системи на теренах України. Здійснено наукову періодизацію генезису правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, в межах якої виділено такі періоди: 1) зародження, виникнення перших нормативних актів, що стосувалися правового режиму таких земель (з часів «Руської Правди» до періоду визвольних змагань на українських землях); 2) радянський (з жовтня 1917 р. до 1991 р.), який включає чотири підперіоди; 3) сучасний (з 1991 р. до нинішнього часу), що охоплює два підперіоди.

4. Визначено поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби». Обґрунтовано, що до них належать земельні ділянки, які перебувають у складі не лише земель сільськогосподарського призначення, але й інших категорій. Головними конститутивними ознаками таких земель є природні характеристики, які роблять їх придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби, та сільськогосподарське використання для потреб тваринництва у межах, дозволених основним цільовим призначенням і правовим режимом таких ділянок.

5. Розроблено пропозицію доповнити ст. 22 Земельного кодексу України частиною 3 такого змісту: «До пасовищ та сіножатей можуть бути віднесені земельні ділянки у складі інших категорій земель, які можуть обмежено використовуватись для сінокосіння та/чи випасання худоби у межах, дозволених основним цільовим призначенням та правовим режимом таких ділянок». Також пропонується на рівні ЗК України закріпити поняття «високопродуктивні (культурні) пасовища та сіножаті» зі встановленням для таких угідь додаткових вимог щодо їх використання, підвищення продуктивності (докорінного поліпшення) та охорони.

6. Сформульовано поняття «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби» як встановлений нормами земельного, аграрного та екологічного права порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких здійснюється сінокосіння та/чи випасання худоби, що забезпечує їх стале використання, ефективну охорону та підвищення екологічного, господарського і ресурсного потенціалу.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ

2.1. Поняття та види правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби

Здійснення новітньої земельної реформи в Україні, започаткованої у далекому, як за нинішніх динамічних реалій, 1990 році прийняттям грудневої Постанови Верховної Ради УРСР № 563-ХІІ «Про земельну реформу» [195], призвело до переходу від монопольного права державної власності на землю до багатоманітності форм власності на цей природний ресурс. Своєю чергою, це стало підґрунтям для впровадження плюралізму правових форм використання земель, зокрема й земельних ділянок, які використовуються для вирощування кормів для худоби (сінокосів та пасовищ). Категорія «правова форма використання земель» є однією із ключових у земельному праві [166, с. 97]. Однак чинний ЗК України не містить визначення цього поняття, так само як і інші акти земельного законодавства. Ця обставина, з одного боку, дає підстави для констатації відповідної категоріальної лакуни, яка підлягає усуненню, з іншого боку, змушує нас звернутись до наукових розробок та навчальної й навчально-методичної літератури земельно-правового спрямування.

В Академічному курсі земельного права України, підготовленому авторським колективом на чолі з В. І. Семчиком, не розкриваються категорії «правова форма використання земель» чи «правова форма використання земельної ділянки». Водночас, вживається поняття «форма землевикористання», зокрема, коли йдеться про оренду землі [75, с. 206]. Більш того, у підручнику наведено доктринальне визначення оренди земель як окремої *організаційно-правової договірної форми використання земельної ділянки* (курсив наш – Т. М.) [75, с. 207]. У підручнику із земельного права харківської правничої школи за редакцією М. В. Шульги зазначено, що «у сучасних умовах використання земель здійснюється як власниками земельних ділянок, так і землекористувачами. У

першому випадку правовою формою такої експлуатації земель виступає право власності на земельні ділянки, у другому – право землекористування» [175, с. 140]. Як бачимо, термін вживається, але саме поняття знову ж таки не розкривається. В. В. Носік оперує поняттям «правничі форми користування землею», втім, не формулюючи його, а зазначаючи лише, що вони мають визначатись законом [196, с. 82].

У цьому контексті вирізняється підручник з аграрного права за редакцією О. О. Погрібного, на сторінках якого Л. О. Бондар, автор розділу «Правове регулювання використання природних ресурсів у сільському господарстві», визначає поняття «правова форма використання природних ресурсів» як «певний правовий режим або закріплений у нормативних актах порядок використання природних ресурсів» [197, с. 229]. Відзначаючи увагу дослідника до категоріального апарату, зауважимо, однак, що ототожнення категорій «правова форма використання природних ресурсів» і «правовий режим природних ресурсів» є, принаймні, дискусійним, а загалом, на нашу думку, неприйнятним. Інша річ, що між цими поняттями є нерозривний зв'язок. В Академічному курсі екологічного права України за редакцією Ю. С. Шемшученка зазначено, що «право спеціального використання природних ресурсів здійснюється у двох формах: на праві власності та на праві користування природними ресурсами. Відповідно до цього залежить режим використання тих чи інших природних ресурсів» [198, с. 54].

Своєю чергою, відзначимо, що категорія «правовий режим» у земельному праві є однією з основоположних. Про неї йшлося у підрозділі 1.3 нашого дослідження, але наразі вона нас цікавить не сама по собі, а у взаємозв'язку із поняттям «правова форма використання земельної ділянки».

Отже, правовий режим земельної ділянки так чи інакше зводиться до особливого (певного) порядку. Переважно у пропонованих наукою визначеннях йдеться про порядок використання, охорони, відтворення тощо відповідних земельних ресурсів. Є, разом із тим, і дещо інші підходи. Так, Н. Р. Кобецька (щоправда, у більш широкому еколого-правовому вимірі) розглядає правовий режим використання природних ресурсів як «особливий порядок регулювання

експлуатації корисних властивостей природних ресурсів, що базується на поєднанні загально-дозвільного та спеціально-дозвільного типів правового регулювання та включає комплекс правових засобів (у тому числі дозволів і договорів), які взаємодіють між собою і забезпечують екологічно безпечне раціональне ефективне стале природокористування» [199, с. 11].

Як бачимо, у наведеному формулюванні акцент зроблений не на порядок використання, охорони тощо певних ресурсів, а на порядок регулювання. На наш погляд, перший підхід є більш раціональним, бо важливішим у змісті досліджуваного поняття є все ж таки не сам порядок регулювання, а його результати [166, с. 98]. У цьому контексті варто згадати глибоку думку Н. І. Титової, яка наголошувала, що «для поняття змісту правового режиму важливий не лише особливий порядок правового регулювання, а й його наслідки. Тому, якщо йдеться про земельний правовий режим, то це – наслідок правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування природних і соціальних особливостей земель (як їхнього об'єкту), що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин та спеціальний порядок використання цих земель» [25, с. 65].

З іншого боку, ми цілком підтримуємо Н. Р. Кобецьку у тому, що вона розглядає у взаємозв'язку правовий режим та правові титули використання природних ресурсів (саме таку назву має один із підрозділів в її монографії «Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики») [200]. У своїй докторській дисертації вчена обстоює розуміння природокористування як «соціально корисної діяльності, спрямованої на задоволення різноманітних суспільних потреб, що базується на конституційній конструкції права власності Українського народу на природні ресурси та реалізується через механізми державної, комунальної, приватної власності, особливі природоресурсні речово-правові та зобов'язально-правові титули при поєднанні публічно-правових та приватноправових механізмів правового регулювання і має відповідати ознакам комплексності, раціональності, екологічної збалансованості» [199, с. 14].

Таким чином, правова форма використання земельної ділянки детермінує її правовий режим, але не може бути зведена лише до останнього. Так само, на нашу думку, поняття «правовий титул використання земельної ділянки» і «правова форма використання земельної ділянки» корелюються між собою, але не є тотожними.

Отже, правова форма використання земельної ділянки для вирощування кормів для худоби – це передбачена законодавством юридична модель експлуатації відповідної ділянки, яка базується на певному речовому чи зобов'язальному праві (правовому титулі) на цю ділянку та визначає конкретні особливості змісту її правового режиму з урахуванням належності до тієї чи іншої категорії земель. Іншими словами, йдеться про юридичну модель набуття, реалізації та припинення того чи іншого суб'єктивного права на земельну ділянку [166, с. 99]. При цьому варто врахувати слушне твердження Д. В. Федчишина про те, що «зміст земельних прав зумовлюється цільовим призначенням земельної ділянки, правовим режимом об'єкта використання, публічно-правовими обмеженнями, встановленими нормами земельного права» [201, с. 361].

Чинний ЗК України закріплює досить глибоку диференціацію земель сільськогосподарського призначення як найбільшої за кількісними показниками категорії. Ця градація здійснюється за різними критеріями і не завжди, на нашу думку, є послідовною і логічно коректною, зокрема, й коли мова йде про земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Наголосимо, що, тоді як більшість інших статей глави 5 «Землі сільськогосподарського призначення» кодексу виокремлено за суб'єктами (державні, комунальні сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, особисті селянські господарства), ст. 34 виділена за об'єктом, а саме видом сільськогосподарських угідь – сіножатями та пасовищами. Проте ця стаття стосується використання цих угідь лише фізичними особами. Тим не менш, її положення аж ніяк не означають, що пасовища та сіножаті не можуть використовуватися й іншими суб'єктами. Зокрема, О. М. Туєва, досліджуючи правовий режим земельних ділянок для сінокосіння й випасання худоби, цілком слушно робить акцент на можливості їх приналежності особистим

селянським господарствам, виходячи у тому числі з аналізу статистичних даних щодо частки продукції цих господарств у загальному виробництві валової продукції тваринництва [34, с. 126].

Однак не можна обмежуватись особистими селянськими господарствами, бо вирощування кормів є невід'ємним складником у діяльності значно ширшого кола суб'єктів, які займаються тваринництвом. Земельні ділянки, зайняті сінокосами і пасовищами, можуть бути і у складі угідь сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств. Відтак, ми ще раз наголошуємо на тому, що є обґрунтованим і доцільним з погляду як теорії, так і практики земельно-правового регулювання, виокремлення як окремого виду (групи) земель земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. Основу її мають становити, про що зазначалось у підрозділі 1.3 нашого дослідження, землі сільськогосподарського призначення, зайняті сіножатями та пасовищами, але повний склад цієї групи земель вбачається більш розгалуженим за рахунок земельних ділянок інших категорій, які використовуються чи можуть використовуватись для сінокосіння та випасання худоби.

Багатоманітність правових форм використання земель дозволяє забезпечити більш раціональний із господарської, екологічної та соціальної точок зору розподіл земельних ресурсів. Саме у такому руслі варто розглядати ці процеси, не роблячи своєрідного «фетішу» з права приватної власності на землю, чи, навпаки, не закликаючи до мінімізації правовідносин земельної власності на користь, скажімо, орендних відносин. У цьому контексті варто погодитись з І. І. Каракашем, який серед основних причин неефективного використання та охорони природних багатств країни називає «відсутність достатніх і дієвих важелів юридичного впливу на природноресурсову ситуацію, застосування правових засобів раціоналізації природокористування, підвищення ефективності природоохорони та забезпечення якості природного оточення. Насамперед це стосується недосконалої системи правового регулювання відносин власності на природні об'єкти та їх ресурси» [186, с. 1]. О. А. Вівчаренко у своїх висновках йде більш далі і стверджує, що «земельна реформа почалась стихійно, при відсутності Концепції аграрних і

земельних перетворень, без чітко сформульованих конституційних засад щодо земельної власності і належним чином розробленого земельного законодавства» [202, с. 59]. У контексті викладеного звернемося до твердження британських правознавців-земельників Джо Кьорслі (Joe Cursley) та Марка Девіса (Mark Davys): “Almost all legal systems have special rules about the ownership of land that do not apply to other types of property. THIS reflects the significance of land to human beings and its distinctive characteristics when compared with other types of resources” [203, р. 7]. Ми цілком поділяємо такий підхід, враховуючи специфіку землі як природного об’єкта та об’єкта певних речових чи зобов’язальних прав.

Нині, за А. М. Мірошниченком, використання земель в Україні може здійснюватися: 1) на підставі права власності (в тому числі спільної); 2) на підставі права користування землею: постійного користування; оренди (у т. ч. при концесії); короткострокового користування ділянками для проведення розвідувальних робіт (ст. 97 ЗК України); тимчасового користування ділянками (за ЗК України 1990 р. в ред. 1992 р.); 3) на підставі обмежених речових прав на чужі земельні ділянки: емфітевзису, суперфіцію, сервітуту; 4) на підставі права загального землекористування; 5) на підставі права користування ділянкою наймача будівель чи споруд (ст. 796 ЦК України); 6) на підставі права користування ділянками лісогосподарського призначення для тимчасових лісокористувачів (ст. 18 ЛК України); 7) на підставі права користування ділянками користувачів мисливських угідь [176, с. 151, 234–248]. Е. С. Юрченко, крім того, звертає увагу на право довічного успадкованого землеволодіння. Вчена пише: «Право довічного успадкованого володіння «зникло» із правового поля в результаті викладення в новій редакції від 13 березня 1992 р. ЗК України. З цієї дати особи, які на законних підставах набули право довічного успадкованого володіння, не можуть розпоряджатися своїм правом, а спадкоємці не можуть успадкувати право довічного успадкованого володіння земельною ділянкою для ведення фермерського господарства» [31, с. 130]. Така постановка питання вбачається слушною, втім, авторка сама ж зауважує, що «зміна юридичної природи права постійного користування в частині надання йому спадкового характеру та

повернення у правове поле права довічного успадкованого володіння земельними ділянками призведе до ускладнення системи прав сільськогосподарського землекористування, появи юридичних колізій та не вирішить остаточно проблему здійснення прав на дані земельні ділянки» [31, с. 135]. Тому нам вбачається можливим і доцільним розглядати це юридично відумерле у вітчизняному законодавстві суб'єктивне право як історичну пам'ятку.

Звичайно, не всі з вищеперерахованих правових форм можуть бути прийнятними для земель для вирощування кормів для худоби. Проаналізуємо, як у чинному законодавстві унормовано це питання саме для таких ділянок.

Отже, почнемо з права власності. Оскільки ні держава, ні територіальні громади через свою природу не можуть бути безпосередніми експлуатантами земельних ресурсів, то згідно зі ст. 80 ЗК України залишаються громадяни та юридичні особи як суб'єкти права приватної власності. Громадяни України можуть бути власниками земельних ділянок для садівництва, ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства та ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Що ж до юридичних осіб, то земельні ділянки для вирощування кормів для худоби можуть бути у власності недержавних сільськогосподарських підприємств (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва) та недержавних несільськогосподарських підприємств, установ, організацій, релігійних організацій, об'єднань громадян (для ведення підсобного сільського господарства). Цей висновок ми робимо, виходячи з того, що і товарне сільськогосподарське виробництво, і підсобне сільське господарство охоплюють види господарської діяльності, пов'язаної з вирощуванням худоби. Крім того, до цього переліку треба додати й фермерські господарства, які, згідно з частиною четвертою ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. № 973-IV «Про фермерське господарство», можуть створюватись та функціонувати як юридичні особи [133].

Окремо варто зосередитись на особистих селянських господарствах. Як зазначено у Статистичному збірнику «Сільське господарство України – 2018», підготовленому Державною службою статистики України, на кінець 2018 р.

вітчизняні сільськогосподарські підприємства мали 1138,1 тис. голів великої рогатої худоби, 3395,6 тис. голів свиней, 182,3 тис. голів овець та кіз, 14,2 тис. голів коней, 139,8 тис. голів кролів, 118812,9 тис. голів птиці, 48,2 тис. бджолосімей. Для фермерських господарств ці показники наступні: велика рогата худоба – 106,3, свині – 255,4, вівці та кози – 43,8, коні – 1,1, кролі – 1,6, птиця – 4039,1 (у тис. голів), бджолосім’ї – 5 тис. Своєю чергою, маємо такі дані по господарствам населення: велика рогата худоба – 2194,8, свині – 2629,7, вівці та кози – 1086,3, коні – 229,8, кролі – 4560,2, птиця – 92841,5 (у тис. голів), бджолосім’ї – 2552,8 тис. [204, с. 133]. Очевидно, що показники по господарствам населення за всіма позиціями перевищують не лише відповідні дані щодо фермерських господарств (причому в окремих пунктах на порядки), але й по сільськогосподарським підприємствам. Звичайно, не забуваймо, що господарства населення – це не лише особисті селянські господарства, але й підсобні господарства громадян, але ця обставина якраз дуже акцентовано, на наш погляд, свідчить про поширеність та господарську значущість земельних ділянок, які можуть мати різний режим серед об’єктів права приватної власності на землю, але фактично використовуватись для задоволення кормових потреб тваринництва. Зауважимо, що це стала тенденція протягом останніх десятиліть. О. М. Туєва, досліджуючи у 2009 р. правовий режим земельних ділянок для сінокосіння та випасання худоби, звертала увагу на значну частку продукції особистих селянських господарств у загальному виробництві валової сільськогосподарської продукції [34, с. 126].

Відповідно до частини першої ст. 35 ЗК України «громадяни України із земель державної і комунальної власності мають право набувати безоплатно у власність або на умовах оренди земельні ділянки для ведення індивідуального або колективного садівництва» [119]. Нас наразі цікавить можливість громадян мати такі ділянки у приватній власності. Згідно з частиною третьою вказаної статті «земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватись для закладання багаторічних плодкових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також для зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо». Наведені положення не виключають, на нашу думку,

можливості використання таких земельних ділянок для вирощування кормів для худоби із дотриманням вимог, зумовлених їх основним цільовим призначенням. Д. В. Санніков, досліджуючи у кандидатській дисертації проблеми правового режиму земельних ділянок для садівництва громадян, зазначає, що «в сучасних умовах садівництво громадян як вид землекористування набуває все більшої розповсюдженості, оскільки воно є не тільки джерелом отримання рослинницької продукції, що теж важливо, а й можливістю громадян задоволення потреб у відпочинку, а у деяких випадках – житлі» [205, с. 1]. Вбачається, що у сучасних умовах ця теза може бути доповнена і за рахунок задоволення потреб у тваринницькій продукції. Безумовно, ми маємо на увазі обмежене використання для задоволення, передусім, особистих потреб власників таких земельних ділянок. Для посилення аргументації нашого твердження звернемося до проєктів законодавчих актів, які протягом останніх років розроблялись для більш повного урегулювання відносин (не лише земельних, але й цивільно-правових, аграрних, організаційних тощо) у сфері садівництва. Першим розглянемо проєкт Закону про садівництво громадян (реєстраційний № 9626 від 20 грудня 2011 р.), внесений народними депутатами України М. В. Зубцем та В. М. Сінченком [206]. У ст. 13 цього законопроекту серед прав членів садівницького товариства передбачено, зокрема, право самостійно господарювати на землі, утримувати на виділеній земельній ділянці птицю у вольєрах, кролів і нутрій у клітках, бджіл з обов'язковим дотриманням санітарних і ветеринарних правил та без нанесення шкоди нормальному відпочинку людей на сусідніх ділянках, реалізовувати надлишки вирощеної власної продукції на ринках, заготівельним, переробним підприємствам та організаціям та ін. [206]. Тож, принаймні, сінокосіння на земельних ділянках для садівництва, за логікою цього документа, вбачається нам допустимим. Допускаючи певні винятки у хронологічній появі окреслених законопроєктів, проаналізуємо проєкт Закону про садівництво громадян (реєстраційний № 4096 від 18 лютого 2016 р.), внесений народними депутатами України Г. М. Заболотним та І. Г. Кириленком [207]. Почнемо із визначення, сформульовано у ст. 1, за яким «садівництво громадян – це види (форми) садівництва, які проводяться

громадянами індивідуально або з особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, у складі садівницьких товариств, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та сімейного чи родинного оздоровлення». Виходячи із розуміння змісту категорії «сільськогосподарська продукція», є всі підстави вести мову й про продукцію тваринництва. Крім того, ст. 18 законопроекту передбачає право членів садівницького товариства утримувати на виділеній земельній ділянці птицю у вольєрах, кролів і нутрій у клітках, бджіл, якщо це передбачено статутом товариства, з обов'язковим дотриманням санітарних і ветеринарних правил та без нанесення шкоди нормальному відпочинку людей на сусідніх ділянках, а також, за рішенням загальних зборів або зборів уповноважених, визначених статутом товариства, утримувати на ділянці іншу живність, за виключенням крупних тварин [207].

Д. В. Санніков визначає садівництво громадян «як особливий вид діяльності фізичних осіб з використання земель сільськогосподарського призначення для вирощування саду, а саме закладання багаторічних плодових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур з використанням сільськогосподарської праці, яке здійснюється з метою задоволення потреб садовода та членів його родини у продуктах харчування (плодах та ягодах), реалізації вільного часу, відпочинку та трудового виховання, який не передбачає отримання прибутку і не є підприємницьким» [205, с. 3]. Більш того, вчений наголошує на тому, що «садівництву притаманний ряд спільних і відмінних рис з іншими видами використання земель сільськогосподарського призначення, а саме з веденням особистого селянського господарства, городництва, фермерського господарства. В той же час садівництво являє собою самостійний вид використання землі, який має свої, притаманні лише йому, ознаки. Тому необхідно чітко розмежовувати вказані види використання земель сільськогосподарського призначення» [205, с. 7]. Тим не менш, на нашу думку, чинне формулювання ст. 35 ЗК України не виключає обмежене використання земельних ділянок для

садівництва для вирощування кормів для худоби. Обираючи тему дисертаційного дослідження, ми свідомо відійшли від поняття «земельні ділянки для сінокосіння та випасання худоби», оскільки в силу ст. 34 ЗК України ця категорія має занадто обмежений зміст.

Попри сприйняття права приватної власності як пріоритетної правової форми використання земель для вирощування кормів для худоби, згадаємо, тим не менш, що у ЗК України 1992 р. тріаду форм власності на землю складали державна, колективна та приватна (ст. 3). Відповідно до частини другої ст. 5 кодексу суб'єктами права колективної власності на землю визнавались колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства, сільськогосподарські акціонерні товариства, у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств [115]. На думку П. Ф. Кулинич, «із прийняттям Конституції України, яка закріпила інститути права державної, комунальної та приватної власності на землю, інститут права колективної власності на землю почав “витіснятися” із правового поля України та фактично повністю припинив своє існування з прийняттям 25 жовтня 2001 р. та введенням із 1 січня 2002 р. чинного ЗК України» [208, с. 68].

Наведене твердження є, певною мірою, дискусійним. В. В. Носік цілком слушно вказує на те, що «з прийняттям у жовтні 2001 р. Земельного кодексу України проблеми з визначенням правового режиму земель колективної власності не були вирішені» [209, с. 58]. Цю тезу розвиває І. О. Костяшкін, стверджуючи, що «проблеми трансформації колективної власності на землю є наслідком реформаційних процесів в земельній сфері, що відбуваються в Україні з початку 90-х років, однак, є актуальними та потребують свого остаточного вирішення і на сучасному етапі земельної законотворчості» [210, с. 27–28].

У контексті земель для вирощування кормів для худоби це питання актуалізується, передусім, проблемою невитребуваних паїв, серед яких частка кормових угідь, порівняно із ріллею, яка завжди є більш цікавою та привабливою для товаровиробників, доволі значна. За даними Моніторингу земельних відносин

(грантової програми у рамках проекту «Підтримка реформ в сільському господарстві та земельних відносинах»), 391 тис. га земель в Україні на кінець 2018 р. були невитребуваними [211]. Як зазначає В. Є. Данкевич, «на сьогоднішній день через невизначеність питання невитребуваних паїв величезні території в Україні обробляються фактично незаконно. Невитребуваними паями вважають усі ті землі, які опинилися на півдорозі між колишньою колективною власністю колишніх колгоспів та приватними земельними ділянками пайовиків» [212].

Системне вирішення цієї проблеми стало можливим лише з прийняттям Закону України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» [213]. Передусім, наголосимо на тому, що цим документом було доповнено преамбулу Закону України від 5 червня 2003 р. № 899-IV «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» (надалі – Закон про виділення земельних паїв) словами «особливості розпорядження землями та використання земель, що залишилися у колективній власності після розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)» [214]. Тим самим землі колективної власності повернулись у лоно правового регулювання. Відповідно до частини третьої ст. 3 Закону № 899-IV «земельна частка (пай) виділяється її власнику в натурі (на місцевості), як правило, однією земельною ділянкою. За бажанням власника земельної частки (паю) йому можуть бути виділені в натурі (на місцевості) дві земельні ділянки з різним складом сільськогосподарських угідь (рілля, багаторічні насадження, сінокоси або пасовища)» [214]. У ст. 13 Закону з'явилися дефініції, необхідні для впорядкування одностайного розуміння «нічийних земель», а саме «нерозподілена земельна ділянка» та «невитребувана земельна частка (пай)» [214]. Ключове ж значення має пункт 21 Перехідних положень ЗК України, яким кодекс був доповнений Законом № 2498-VIII, за яким «з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної

власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані» [119]. Таким чином, територіальні громади суттєво підвищили свою спроможність щодо вирішення, зокрема, й питань стосовно створення громадських пасовищ та задоволення інших комунальних потреб, пов'язаних із тваринництвом.

Із прийняттям Закону України від 20 вересня 2019 р. № 132-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» [215] у ЗК України з'явився принципово новий інститут у системі відносин власності. Йдеться про ст. 89-1, яка стосується особливостей набуття і реалізації права довірчої власності на земельні ділянки. Довірчий власник земельної ділянки має права та виконує обов'язки власника земельної ділянки з урахуванням особливостей, передбачених вказаною вище статтею ЗК України та ЦК України. З дня набуття особою права довірчої власності на земельну ділянку до довірчого власника переходять усі права та обов'язки власника земельної ділянки за чинними договорами оренди, емфітевзису, суперфіцію, договорами про встановлення земельного сервітуту [119]. Водночас, така новація вбачається нам, принаймні, контроверсійною. В. В. Носік стверджує, що має місце «запровадження у земельному законодавстві права довірчої власності на землю без вирішення концептуальних проблем права власності на землю відповідно до Конституції України» [196, с. 78]. Як пише Martin Dixon у своїй праці «Modern Land Law» (2018), “in English law and systems derived from it, it is perfectly possible for a single piece of property (any property) to be owned by two or more people at the same time” [216, p. 15]. Тим не менш, що стосується перспектив довірчої власності на землю у законодавстві України як держави з романо-германським типом правової системи, то вони видаються доволі невизначеними.

На праві постійного користування земельні ділянки для вирощування кормів для худоби можуть належати для вищезазначених цілей сільськогосподарським та несільськогосподарським підприємствам, але вже державної та комунальної форми власності. Відповідно до частини першої ст. 24 ЗК України «державним і комунальним сільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям надаються земельні ділянки із земель державної і комунальної власності у постійне користування для науково-дослідних, навчальних цілей та ведення товарного сільськогосподарського виробництва» [119]. Серед інших суб'єктів цього права, передбачених ст. 92 ЗК України, треба назвати заклади освіти незалежно від форми власності (саме таке формулювання з'явилося у цій статті з прийняттям Закону України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII «Про освіту» [217]) з огляду на наявність у державі розгалуженої мережі аграрних закладів вищої та фахової передвищої освіти.

Що ж до інших категорій земель, ніж землі сільськогосподарського призначення, звернемо увагу на ст. 57 ЗК України «Використання земель лісогосподарського призначення», згідно з якою «земельні ділянки лісогосподарського призначення за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надаються в постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства» [119]. Своєю чергою, ст. 73 ЛК України до побічних лісових користувань відносить, зокрема, заготівлю сіна та випасання худоби [117]. Відтак, є всі підстави для висновку про можливість та правомірність використання на праві постійного користування земельних ділянок лісогосподарського призначення для вирощування кормів для худоби, безумовно, із дотриманням всіх вимог правового режиму земель цієї категорії, зумовлених їх основним цільовим призначенням.

Подібна, але не тотожна, ситуація із землями водного фонду. У частині третій ст. 59 ЗК України закріплено, що «землі водного фонду за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надаються у постійне

користування: а) державним водогосподарським організаціям для догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами, а також ведення аквакультури тощо; б) державним підприємствам для розміщення та догляду за державними об'єктами портової інфраструктури; в) державним рибогосподарським підприємствам, установам і організаціям для ведення аквакультури; г) військовим частинам Державної прикордонної служби України у межах прикордонної смуги з метою забезпечення національної безпеки і оборони для будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій» [119]. Як бачимо, у наведених положеннях немає згадки ні про сінокосіння, ні про випасання худоби. Разом із тим, частина четверта цитованої вище статті ЗК України передбачає можливість надання на умовах оренди громадянам та юридичним особам земельних ділянок прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, озер, водосховищ, інших водойм, боліт та островів, зокрема, для сінокосіння [119]. Аналогічна норма міститься у частині третій ст. 85 ВК України, а частина четверта вказаної статті акцентує увагу на неухильне урахування вимог щодо охорони річок і водойм від забруднення, засмічення та замулення [118]. На підставі викладеного можемо констатувати можливість використання земель водного фонду на праві постійного користування із дотриманням всіх вимог їх правового режиму для тваринницьких потреб, але лише у вигляді сінокосіння.

Зауважимо, що інститут права постійного землекористування потрапив у певну «зону турбулентності» при переході від одного кодифікованого земельного закону до іншого. Відповідно до пункту 6 розділу X «Перехідні положення» ЗК України передбачалось, що «громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом не можуть мати їх на такому праві, повинні до 1 січня 2008 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них» [119]. Однак на підставі рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 р. [218] цей пункт

втратив чинність, тому відносини права постійного землекористування, які виникли до 1 січня 2002 р., зокрема й щодо земельних ділянок для вирощування кормів для худоби, продовжуються, якщо немає інших підстав для їх припинення. Втім, у практичній площині з цього питання систематично виникають земельні спори. У цьому контексті становить інтерес Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.06.2020 № 922/989/18, яка стосується визнання права постійного користування земельною ділянкою за селянським (фермерським) господарством після смерті фізичної особи – засновника цього господарства, яка була суб'єктом цього права. У цьому акті судової влади зафіксовано, що «громадяни та юридичні особи, які до 01 січня 2002 року отримали у постійне користування земельні ділянки, правомочні використовувати отримані раніше земельні ділянки на підставі цього правового титулу без обов'язкового переоформлення права постійного користування на право власності на землю чи на право оренди землі», а також те, що «у разі смерті громадянина – засновника СФГ відповідні правомочності та юридичні обов'язки щодо використання земельної ділянки, яка була надана засновнику саме для ведення фермерського господарства, зберігаються за цією юридичною особою до часу припинення діяльності фермерського господарства у встановленому порядку» [219].

Оренда є дуже поширеною правовою формою використання земель. Відповідно до ст. 1 Закону України від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV (в ред. Закону України від 2 жовтня 2003 р. № 1211-IV) «Про оренду землі» «оренда землі – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності» [220]. Власне кажучи, частина перша ст. 34 ЗК України, яка, хоч і вкрай скупо, але закладає основи правового режиму земельних ділянок для сінокосіння та випасання худоби, надає громадянам саме право оренди таких ділянок. Крім того, частина четверта ст. 59 ЗК України передбачає, 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 [119]. Інших прямих вказівок на орендні засади землекористування для вирощування кормів для худоби кодекс не містить, але це не виключає, на наш погляд, інших можливих варіантів. Так, ст. 4 Закону України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV «Про використання земель оборони» закріплює 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 [141].

Серед обмежених речових прав на земельні ділянки для досліджуваної нами сфери важливим є закріплене у ст. 102¹ ЗК України право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб, тобто емфітевзис. Розгорнуте нормативне визначення цього права відсутнє і у вищевказаній статті ЗК України, і у статтях 395 та 407 ЦК України [167]. Тим не менш, теоретичні категоріальні положення з цього питання наявні. Так, О. І. Сліпченко обстоює визначення емфітевзису як «договірної форми використання земельної ділянки сільськогосподарського призначення, зміст якої складають строкове чи безстрокове, платне чи безоплатне володіння та користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення у межах, встановлених законодавством та договором, що передбачає передачу її власником земельної ділянки землекористувачеві (емфітевті), для здійснення підприємницької чи іншої діяльності з використанням природних властивостей земель» [221, с. 8–9].

Як зазначає Т. Є. Харитонова, «на сьогоднішній день укладання договору емфітевзису стає все більш популярним, оскільки блокування вторинного ринку земель сільськогосподарського призначення спонукає звертатися до альтернативних інститутів, які зможуть забезпечити інтереси набувача (користувача) та отримати більш надійні та стабільні права, схожі з інститутом права власності» [222, с. 45]. Разом із тим, вчена робить висновок, що «можливо, інтерес до нього спаде після зняття мораторію, оскільки на сьогоднішній день

такий цікавий та перспективний інститут лише прикриває фактичний продаж мораторних земель» [222, с. 46].

На нашу думку, таке твердження є раціональним, однак не безсумнівним, оскільки, як мінімум, певний відсоток емфітевтичних правовідносин переслідують доволі прозорі цілі, які впливають із суті цього правового інституту. Втім, відповідь на спірне питання зможе надати практика. Законом України від 31 березня 2020 р. № 552-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» у нашій державі з 1 липня 2021 р. передбачено запровадження ринку земель вказаної категорії [223]. Прийняття вказаного законодавчого акту є кардинальною новацією вітчизняного земельного законодавства, однак зазначимо, що, по-перше, цей крок не можна вважати безумовно позитивним і позбавленим системних ризиків для економічної та екологічної безпеки держави, по-друге, реальне відкриття ринку сільськогосподарських земель – справа не сьогоднішнього дня.

Так само можливими як правова форма використання земель для вирощування кормів для худоби є сервітутні права. Т. Є. Харитонova наголошує на тому, що «встановлення земельного сервітуту на певних категоріях земель здатне в багатьох випадках значно обмежити можливість використання земельної ділянки і тому в деяких випадках є недоцільним, а то іноді й взагалі неможливим, оскільки значно ускладнює здійснення права власника (користувача) на земельну ділянку» [224, с. 85–86]. Тим не менш, саме щодо обмеженого використання чужих земельних ділянок для поповнення кормової бази для тваринництва ситуація вбачається нам доволі сприятливою. Ст. 99 ЗК України, встановлюючи види земельних сервітутів, прямо не передбачає використання відповідних земельних ділянок для вищевказаної мети. Найбільш дотичними до цього, але не більше, видаються право поїти свою худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право прогону худоби до природної водойми чи по наявному шляху. Водночас, перелік видів земельних сервітутів є відкритим (пункт «з» частини другої ст. 99 ЗК України – «інші земельні сервітут»), що дає підстави говорити й про можливість використовувати чужу земельну ділянку для потреб

тваринництва, звичайно, якщо така мета була належним чином обумовлена під час встановлення сервітуту.

Окремий цікавий аспект стосується публічних земельних сервітутів, дискусія щодо унормування яких у вітчизняному земельному та цивільному законодавстві не вщухає. Зокрема, Н. В. Фролова говорить про доцільність встановлення публічних земельних сервітутів «для проходу або проїзду через чужу земельну ділянку, прокладання комунікацій, проведення дренажних робіт, встановлення геодезичних та інших знаків, випасання та водопою тварин, сінокосіння, вільного доступу до пляжів, лісу та інших природних ресурсів, що використовуються в порядку загального природокористування» [225, с. 517]. Однак чинний ЗК України не містить жодної норми щодо публічних сервітутів. Водночас, законодавча практика зарубіжних держав має інші приклади. Так, частина друга ст. 23 Земельного кодексу Російської Федерації від 25 жовтня 2001 р. визначає публічний сервітут як такий, що «може бути встановлений рішенням виконавчого органу державної влади або органу місцевого самоврядування з метою задоволення державних або муніципальних потреб, а також потреб місцевого населення без вилучення земельних ділянок» [226]. Відповідно до частини четвертої вказаної статті такий сервітут може встановлюватись «для сінокосіння, випасу сільськогосподарських тварин у встановленому порядку у терміни, тривалість яких відповідає місцевим умовам і звичаям» [226].

З огляду на викладене звернемось до твердження М. К. Черкашиної про те, що «з одного боку сервітути мають ознаки права загального природокористування, як то: (а) користування здійснюється чужими природними ресурсами; (б) сервітут може бути встановлено законом як право загального природокористування; (в) існує можливість безоплатно користуватися сервітутом; (г) встановлення сервітуту без визначення строку його дії, а з другого – ознаки спеціального природокористування: (а) користування чужими природними ресурсами; (б) персоніфікованість сервітуту; (в) платність; (г) установлення на певний строк; (д) державна реєстрація [227, с. 118]. У продовження цієї тези вчена пише про те, що «сервітут передбачає користування чужими природними ресурсами. Але ж і

загальне, і спеціальне користування також здійснюється чужими природними ресурсами. Саме таке користування є спільною рисою, яка дозволяє віднести сервітут до певної перехідної ланки між правом загального і правом спеціального природокористування» [227, с. 119].

Право загального землекористування посідає важливе місце у системі земельних прав, однак рівень його нормативної регламентації, на нашу думку, був і залишається недостатнім, наслідком чого є певна аморфність цього права, проблеми у реалізації та захисті. У цьому контексті слушною є пропозиція І. О. Костяшкіна «доповнити розділ третій ЗК України окремою главою “Право загального користування землею”, норми якої б визначали поняття, основні засади реалізації права загального землекористування громадян та склад земель, на які поширюється таке правове регулювання» [39, с. 4].

Однак це не було втілено у законодавстві, а тому, говорячи про право загального землекористування, ми керуємось ст. 38 Закону України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [112], яка лише окреслює поняття цього права, частиною четвертою ст. 83 ЗК України, яка перераховує землі загального користування населених пунктів, та деякими іншими нормативними положеннями, які, однак, загалом не створюють цілісного регулювання права загального землекористування. Так само такої цілісності та повноти немає й щодо громадських сіножатей і пасовищ, які, згідно з частиною другою ст. 34 ЗК України, можуть створюватись органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на землях, що перебувають у власності держави чи територіальних громад. А. М. Мірошніченко робить висновок про «мертвонародженість» вищенаведеної норми [228, с. 121], з чим, однак, не можна погодитися повною мірою, бо навіть за таких нормативних лакун практика створення та використання громадських сіножатей та пасовищ все ж має місце. Врешті-решт звернемося до глибокої думки В. І. Семчика, який наголошував, що на підставі норм Конституції України «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону» [229, с. 105]. Інша справа, що вказана практика є

непоширеною і неодноманітною, оскільки дискусійним є одне з ключових питань: до загального чи спеціального землекористування треба відносити створення та експлуатацію таких угідь [230, с. 260–261].

Зауважимо, що проведений аналіз правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби не претендує на повну вичерпність, що залишає простір для подальших наукових розвідок. Нині землі для сінокосіння та випасання худоби у тому форматі, як вони визначені у ст. 34 ЗК України, не охоплюють всі земельні ділянки для вирощування кормів для худоби. Ця стаття кодексу занадто обмежено підходить до вирішення питання про склад та правовий режим таких земель. Натомість ціла низка інших статей як ЗК України, так і інших законодавчих актів регулює певною мірою питання їх використання та охорони. Однак це має фрагментарний характер, що вимагає цілісного унормування правових форм використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

2.2. Нормативне забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ

Вітчизняна земельно-правова наука як радянської доби, так і за часів незалежності приділяла й приділяє значну увагу питанням правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Разом із тим, особливості правових засад використання та охорони сіножатей і пасовищ, зокрема, громадських, у більшості випадків залишаються поза увагою або розглядаються побічно в колі інших проблем. Тому визначення сучасного стану нормативного забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ та формулювання теоретичних пропозицій щодо його вдосконалення вбачається нагальним завданням вітчизняної земельно-правової науки. Як зазначається у фаховій літературі, «питання створення громадських пасовищ загального використання та оформлення місцевою радою права на такі земельні ділянки неодноразово висвітлювалася в друкованих виданнях, але й на сьогодні залишається для

сільських та селищних рад актуальною проблемою, особливо якщо йдеться про створення громадських пасовищ на землях державної власності за межами населених пунктів» [231, с. 85].

Ми вже наголошували, 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 й пасовищ та сіножатей. Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548 (надалі – КВЦПЗ), виділяють землі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (код КВЦПЗ – 01.01), для ведення фермерського господарства (код – 01.02), для ведення особистого селянського господарства (код – 01.03) і т.д., у тому числі й землі для сінокосіння і випасання худоби (код КВЦПЗ – 01.08). Водночас громадські сіножаті та пасовища опинились зовсім у іншій секції, якою фактично завершується цей нормативний класифікатор. Йдеться про секцію К «Землі запасу, резервного фонду та загального користування», у якій за кодом 18.00 закріплені «землі загального користування – землі будь-якої категорії, які 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» [131]. Як пишуть В. Я. Даугуль та А. А. Алексенко, «ознакою, що якісно розрізняє громадські сіножаті та громадські пасовища, є їх функціональне призначення (для сіножатей – сінокосіння та заготівля сіна, для пасовищ – випасання худоби). Проте є й спільні ознаки цих видів використання землі – їх спрямованість для задоволення потреб громади в галузі сільськогосподарського виробництва, надання можливості громадянам вільно використовувати земельні ділянки із дотриманням установлених обмежень для визначених цілей» [231, с. 86].

Частина друга 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, так само, як і хоча б ключові положення щодо процедури створення та порядку використання таких об'єктів.

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), а також 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 та ін.). Тим не менш, якщо звернутись до ст. 12 ЗК України «Повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин», то ми серед розлогої низки таких повноважень (розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності та ін.) не знайдемо прямої вказівки на питання створення громадських кормових угідь. Те ж саме стосується й ст. 17 «Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин» [119].

Положення ЗК України мають розглядатись у взаємозв'язку із земельно-правовими нормами, які містяться у нормативно-правових актах конституційного та муніципального законодавства, а саме у Законі України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [232] та Законі України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [233]. Мова йде, зокрема, про пункт 34 частини першої ст. 26 Закону про місцеве самоврядування, яка відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин, про

пункт 7 частини першої ст. 13, пункт 3 частини першої ст. 16, пункти 2 та 11 частини першої ст. 21 Закону про місцеві держадміністрації щодо здійснення цими органами повноважень у сфері розпорядження землями державної власності, управління та контролю щодо використання та охорони земель та ін. Є підстави, на наш погляд, говорити про суттєвий потенціал положень Закону України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [234] для розвитку мережі громадських пасовища 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, своєю чергою, може призвести до збільшення поголів'я худоби та потреби у кормах.

В Академічному словнику української мови прикметник «громадський» тлумачиться, зокрема, як «належний усій громаді, усьому суспільству; колективний; призначений для загального користування» [235, с. 174]. З огляду на це доцільно зазначити, що у фаховій літературі є точка зору про трактовку 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 [236, с. 14], становить собою важливу правову форму використання земельних ресурсів. Однак, на наш погляд, навряд чи у випадках із громадськими пасовищами та сіножатями можна говорити саме про загальне землекористування. Згідно з частиною другою ст. 38 Закону України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» 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 [112]. І хоча на цій підставі в еколого-правовій літературі акцентується увага на тому, що при загальному природокористуванні природний об'єкт не надається конкретній фізичній або юридичній особі у користування і не виділяється

у відособлене володіння природокористувача [237, с. 161], лише цей критерій, на нашу думку, не може слугувати підґрунтям для віднесення використання громадських пасовищ та сіножатей до загального землекористування. Тим більше, 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 підготовлених ветеринарною лікарнею списків 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 ревізійної комісії для контролю за порядком розподілу [238].

З огляду на викладене віднесення у вже згадуваній нами вище Класифікації видів цільового призначення земель до земель загального користування (із кодом 18.00), окрім майданів, вулиць, проїздів, шляхів, набережних, пляжів, парків, зелених зон, скверів, бульварів тощо, ще громадських пасовищ та сіножатей, є доволі контроверсійним. На наш погляд, використання громадських пасовищ та сінокосів варто відносити все ж до спеціального землевикористання [230, с. 261].

Д. С. Гриц пропонує розглядати правовідносини загального землекористування як «суспільні відносини між громадянами і власниками земель і земельних ділянок з приводу процесу реалізації громадянами своїх природних потреб у формі використання земель або земельних ділянок для безперешкодного пересування та (або) перебування, що виникає на основі закону та (або) в силу специфіки правового режиму земель не вимагає закріплення земель або земельних ділянок за індивідуально визначеними суб'єктами-користувачами, а також не виступає, з загальним правилом, підставою для заборони іншого, у тому числі господарського, використання земель чи земельних ділянок» [239, с. 8–9]. На цій основі вчений визначає право на загальне землекористування як «суб'єктивне

право громадянина користуватись землями або земельними ділянками, які знаходяться у державній чи муніципальній власності, для реалізації природних прав, закріплених у статті 9 Конституції РФ, а саме право використовувати землю як основу життя та діяльності, що не вимагає реєстрації, виникає на основі закону та (або) в силу специфіки правового режиму земельної ділянки» [239, с. 9]. Як бачимо, при такому підході навряд чи сінокосіння та випасання худоби потрапляють в орбіту загального землекористування, оскільки ці види діяльності передбачають не лише безперешкодне пересування та (або) перебування.

Відповідно до частини другої ст. 3 ЗК України «земельні відносини, що виникають при використанні 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 Кодексу» [119]. З огляду на це, а також нормативне закріплення поняття «рослинний світ» як сукупності усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території у ст. 1 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV «Про рослинний світ», положення останнього нормативно-правового акта також становлять важливу складову нормативного забезпечення використання та охорони громадських сіножатей та пасовищ [113]. Згідно зі ст. 10 цього закону заготівля сіна та випасання худоби є різновидами спеціального використання природних лісових ресурсів, що, на нашу думку, слугує вагомим аргументом на користь тлумачення використання громадських пасовищ та сіножатей як різновиду спеціального землевикористання. Щоправда, частина восьма вказаної статті закріплює можливість на здійснення спеціального використання природних рослинних ресурсів без дозволу для користувачів (в тому числі орендарів) земельних ділянок, які їм надано, зокрема, для сінокосіння та випасання худоби, за певними визначеними законом винятками [113].

Відповідно до частини другої ст. 18 Закону України «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 [113]. Відтак, переходячи більш акцентовано саме до землеохоронних аспектів досліджуваного питання, необхідно зазначити, що, окрім ключових актів спеціального земельного законодавства у цій сфері – Законів України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» [240] та від 19 червня 2003 р. № 963-IV «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [241], важливе значення для визначення та, відповідно, забезпечення правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби мають положення Закону України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV «Про екологічну мережу», оскільки ст. ст. 3, 5 цього нормативно-правового акта відносять сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання, а саме пасовища та сіножаті, до об'єктів екомережі. З огляду на це 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 в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі, удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково-обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель [192]. У цьому контексті цілком слушною вбачається точка зору 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 в природні кормові угіддя» [242, с. 19–20].

На підставі викладеного ми робимо висновок, що створення громадських сінокосів та пасовищ має переслідувати не лише суто господарські цілі, але й соціальні та екологічні, оскільки таким чином органи публічної адміністрації вирішували б не лише проблему задоволення населення у кормах для їх тваринницьких господарств, але й завдання оптимізації землекористування на відповідних територіях. Більш того, вбачається за доцільне акцентувати увагу на необхідності розробки місцевих та регіональних програм створення громадських сінокосів та пасовищ, щоб на підставі ретельного аналізу статистичних даних щодо

відсотків розораності сільськогосподарських угідь, кількості домогосподарств, стану земель загалом та з огляду на необхідність всілякого посилення дієвості принципу «людиноцентризму» у відносинах між громадянами та публічною владою остання ініціювала створення таких угідь.

Повертаючись до частини другої ст. 34 ЗК України, зазначимо, що за загальною фразою «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати» криється необхідність розробки, затвердження та реалізації відповідного землепорядного проекту. Однак при цьому, крім загальних положень кодексу (ст. ст. 122-124 та ін.), Закону України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій» [243] 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 по земельних ресурсах 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 [244]. Однак на підставі наказу Державного агентства земельних ресурсів України від 10 лютого 2014 р. № 35 цей документ втратив чинність [245], що суттєво ускладнює наразі процеси формування мережі громадських сіножатей і пасовищ у державі.

Згідно з частиною третьою ст. 83 ЗК України земельні ділянки державної власності, які передбачається використовувати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішенням органів виконавчої влади передаються у комунальну власність [119]. З іншого боку, пише В. І. Федорович, «під час проведення паювання земель, переданих у колективну власність, сільськогосподарським підприємствам та організаціям, яке здійснилося переважно протягом 1990-х років, частина колективних земель (в основному – рілля) підлягали паюванню, а інші сільськогосподарські угіддя – пасовища,

сінокоси, землі під багаторічними насадженнями, в основному не паювалися. Не розпайовані сільськогосподарські угіддя продовжували залишатися у колективній власності. З 1 січня 2019 року сільськогосподарські землі колективної власності перейшли у власність територіальних громад» [246, с. 203]. На цій основі вчений робить висновок про те, що «земельним законодавством по суті «уніфіковано» право власності на землю, на яких утворено громадські пасовища. Навіть якщо ці пасовища утворювалися на землях державної чи колективної власності, сьогодні ці землі перейшли у комунальну власність на підставі закону» [246, с. 203].

Безумовно, за умов децентралізації влади, яка має свою земельно-правову складову, право комунальної власності на землю посилює свої кількісні характеристики. Втім, вбачається передчасним зводити всі громадські пасовища до власності територіальних громад, оскільки вони можуть створюватись і за межами населених пунктів, не підпадаючи таким чином під дію частини третьої ст. 83 ЗК України. Водночас, мусимо констатувати, що ст. 34 ЗК у тому вигляді, у якому вона наразі сформульована («органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища» [119]), ставить питань не менше, ніж дає відповідей.

Зауважимо, що вказана стаття кодексу не передбачає необхідності розробки та прийняття загальнодержавного порядку створення громадських пасовищ. Тим не менш, на нашу думку, відсутність такого підзаконного нормативно-правового акта є суттєвою лакуною чинного земельного законодавства, що дозволяє зробити висновок про необхідність започаткування відповідної нормопроектної роботи.

Як вже зазначалось вище, з грудня 1999 р. до лютого 2014 р. у державі діяли розроблені Держкомземом України Рекомендації щодо створення поблизу населених пунктів із земель запасу та резервного фонду громадських пасовищ для випасання худоби, якими, власне, й регулювалися процедурні аспекти створення громадських пасовищ. За цим документом, порядок створення громадських пасовищ передбачав такі стадії:

– громадяни, які виявили бажання здійснювати випас своєї худоби на громадських пасовищах, подавали заяви до місцевої ради (причому йшлося й про міста, а не лише сільські населені пункти) із зазначенням виду і кількості тварин та бажаного місцезнаходження пасовища;

– відповідна рада або її виконавчий орган у дводенний термін розглядав заяви і доручав місцевому державному органу земельних ресурсів внести пропозиції щодо формування громадських пасовищ;

– орган земельних ресурсів у двадцятиденний термін вносив пропозиції щодо формування громадських пасовищ та перенесення їх меж в натуру (на місцевість) на підставі проекту реформування колективного сільськогосподарського підприємства або схеми поділу земель колективної власності на земельні частки (паї);

– місцева рада або її виконавчий орган в восьмиденний термін мали прийняти рішення про створення громадських пасовищ на землях запасу або резервного фонду та надати доручення місцевому державному органу земельних ресурсів здійснити землепорядні роботи відповідно до чинного законодавства;

– рішення про відмову громадянам у наданні земельних ділянок для створення громадських пасовищ, а також залишення без розгляду заяв більше місяця могли бути оскаржені в суді [247].

Крім цього, у Рекомендаціях передбачалось, що «організація спільного використання громадських пасовищ громадянами здійснюється через уповноважену особу, яка обирається об'єднанням цих громадян» [247].

Втрата ними чинності, однак, призвела до того, що органи місцевого самоврядування ухвалюють свої локальні нормативні документи, які суттєво різняться один від одного. З метою врегулювання цього питання у деяких областях приймаються рекомендації, які лягають в основу відповідних рішень місцевих рад. В якості такого прикладу можна привести Методичні рекомендації по створенню громадських пасовищ, які розроблені Головним управлінням Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру у Житомирській області [248]. Цим документом передбачається наступний порядок:

- обрання уповноваженого, на якого покладають обов'язки по організації та документальному оформленні випасання худоби жителів села за рахунок земель запасу державної або комунальної власності;
- розроблення Положення про громадські пасовища;
- звернення до відповідної ради з клопотанням про створення громадських пасовищ;
- прийняття рішення органу місцевого самоврядування відносно звернення до розпорядника земель із клопотанням про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення відповідної земельної ділянки;
- замовлення розробки проекту землеустрою щодо відведення відповідної земельної ділянки для створення громадського пасовища в організації, яка має сертифікованих спеціалістів на виконання робіт із землеустрою;
- звернення органу місцевого самоврядування до територіального органу Держгеокадастру за місцем знаходження земельної ділянки із заявою про отримання витягу з державного земельного кадастру про земельну ділянку;
- звернення органу місцевого самоврядування до розпорядника земель (Головне управління Держгеокадастру у відповідній області) із клопотанням про затвердження розробленого проекту землеустрою;
- реєстрація прав на земельну ділянку із отриманням витягу [248].

Звернемо увагу на те, що зазначений порядок стосується лише й тих земель, які перебувають у державній власності, але передбачає звернення зацікавлених осіб саме до місцевої ради з тим, щоб вона, своєю чергою, вже звернулась до розпорядника земель. У цьому вбачається правильна логіка, виходячи із сутності місцевого самоврядування та самого питання щодо створення громадського пасовища, яке за своєю природою можна віднести саме до «питань місцевого значення», як це прописано у визначенні поняття «міське самоврядування» у ст. 2 однойменного Закону [232].

У контексті викладеного доречно звернутись до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність

об'єднаних територіальних громад», яким на Держгеокадастр України, починаючи з 1 лютого 2018 р., було покладено забезпечення «формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із статтею 117 Земельного кодексу України» [249]. Отже, у громадах, яким вже передані землі сільськогосподарського призначення (до яких відносяться і землі для випасання худоби) колишньої державної власності процедура створення громадських пасовищ буде простішою. Але не варто забувати, що у частині другій ст. 34 ЗК України йдеться і про органи виконавчої влади, і про органи місцевого самоврядування. Вбачається, що із остаточним вирішенням питання щодо передачі земель сільськогосподарського призначення об'єднаним територіальним громадам у процесі завершення реформи децентралізації повноваження щодо створення таких угідь мають перейти саме до органів місцевого самоврядування.

На детальний розгляд заслуговує другий пункт Рекомендацій, яким передбачається розроблення Положення про громадські пасовища. Зауважимо, що на загальнодержавному рівні відсутні як Порядок створення громадських пасовищ, так і Типове положення про них.

Наразі одним із найбільш детально викладених підходів до питання створення громадських пасовищ та сінокосів є алгоритми, сформовані харківськими експертами у галузі земельних відносин В. Я. Даугулем та А. А. Алексенком і викладений у практичному посібнику «Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування» (Харків, 2018). Перший з таких алгоритмів стосується земель комунальної власності і включає наступні кроки:

- 1) затвердження Положення про громадські пасовища відповідним органом місцевого самоврядування;
- 2) ініціатива громадян щодо створення громадського пасовища (пасовищ);

- 3) рішення ради про створення громадського пасовища;
- 4) надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки для громадського пасовища;
- 5) розробка проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та його погодження у встановленому законом порядку (у разі формування земельної ділянки);
- 6) державна реєстрація земельної ділянки;
- 7) затвердження радою проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки [231, с. 86–89].

Якщо ж мова йде про землі державної власності, то пропонується інший алгоритм, дещо ускладнений, за участю територіальних органів Держгеокадастру, але який має завершуватись передачею відповідної земельної ділянки у комунальну власність для створення громадського пасовища [231, с. 89–91].

Запропоновані алгоритми вирізняються достатньою скрупульозністю, однак, на наше переконання, не вирішують ключової проблеми у досліджуваній площині – відсутності нормативно-правового акта, який би на загальнодержавному рівні чітко і детально унормував відповідні процедури, унеможлививши таким чином потенційні суперечки та конфлікти і надавши цим відносинам належної правової визначеності.

З чим ми не погоджуємось у підходах В. Я. Даугуля та А. А. Алексенка, то це у їх розумінні створення громадських пасовищ як реалізації права на загальне землекористування. У цьому випадку доречно ще раз звернутись до рішень місцевих рад у різних регіонах держави про створення громадських пасовищ. Зокрема, в рішенні Високопільської селищної ради, що на Херсонщині, від 9 лютого 2017 р. № 277 «Про затвердження положення про громадські пасовища» зазначається: «На сході громадян також погоджується термін і сума плати за користування громадським пасовищем та інші питання щодо організації використання пасовища. Оплата за випасання худоби здійснюється безпосередньо у селищну раду кожним користувачем (на рахунок спеціального фонду ради). Проведення сходу оформляється відповідним протоколом, який і подається на

затвердження виконкому селищної ради». Далі у рішенні йдеться: «Питання поліпшення пасовища (підсів, удобрення тощо), забезпечення тварин водою, проведенням заходів з відновлення трав'яного покриву, побудови твариномогильника та інші питання, що виникають, вирішуються в рамках вимог діючого законодавства за рахунок коштів користувачів, а в окремих випадках шляхом створення спеціального фонду як за рахунок внесків користувачів, так і благодійних внесків інших фізичних і юридичних осіб та грантів» [250].

Дещо по-іншому підійшли до вирішення цього питання депутати Корюківської міської ради Чернігівської області, ухваливши рішення від 25 травня 2017 р., в якому встановлено, що після оформлення права комунальної власності територіальної громади пасовища використовуються для загального користування, відповідно, земельний податок і орендна плата за земельні ділянки не сплачуються. Водночас у цьому ж рішенні нижче йдеться про таке: «На загальних зборах мешканців громади визначається сума і терміни оплати за користування громадським пасовищем, інші питання щодо організації та використання пасовища, які оформлюються відповідним протоколом та затверджуються виконавчим комітетом Корюківської міської ради. Оплата за випасання худоби здійснюється безпосередньо кожним користувачем на рахунок спеціального фонду Корюківської міської ради» [251].

У рішенні десятої (позачергової) сесії Війтовецької селищної ради Волочиського району Хмельницької області № 93 від 8 вересня 2016 р. «Про створення громадських пасовищ та затвердження Положення про громадські пасовища» зазначається: «Випасання худоби на пасовищі здійснюється безоплатно. Питання поліпшення пасовища (підсів, підживлення тощо) та інші питання, що виникають, вирішуються в рамках вимог діючого законодавства за рахунок коштів користувачів, а в окремих випадках шляхом створення спеціального фонду як за рахунок внесків користувачів, так і благодійних внесків інших фізичних і юридичних осіб та інше» [252].

Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок, що ради, приймаючи рішення, якими затверджуються положення про громадські пасовища, фактично

змушують користувачів пасовищ вносити плату до спеціальних фондів місцевих бюджетів. Іншими словами, користування громадськими пасовищами є платним, що становить ознаку спеціального землевикористання. В. Я. Даугуль і А. А. Алексенко, однак, апелюють до ст. 38 Закону України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою використання природних ресурсів в Україні здійснюється в порядку загального і спеціального використання природних ресурсів, а використання громадських пасовищ – це прояв саме права 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 [231, с. 86–87].

Позиціонування користування громадськими пасовищами як різновиду права спеціального користування на оплатних засадах потребує вирішення певних питань нормативного забезпечення не лише суто земельних, а й супутніх фінансово-бюджетних відносин. На думку В. Я. Даугуля і А. А. Алексенка, «правові підстави для встановлення плати за користування громадськими сіножатями (пасовищами) відсутні, оскільки земля є природним ресурсом, що може використовуватись у порядку загального користування для задоволення власних потреб, а встановлення збору за користування природними ресурсами має бути прямо передбачено як Податковим кодексом України, так і Бюджетним кодексом України» [231, с. 91]. Нагадаємо, що відповідно до ст. 69 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування» «органи місцевого самоврядування відповідно до Податкового кодексу України встановлюють місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України» [232]. Згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України серед місцевих податків не фігурує плата за користування громадськими пасовищами чи сіножатями, до того ж «установлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється» [253]. З іншого

боку, у ст. 69¹ Бюджетного кодексу України серед надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів перераховані, зокрема, «цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища» та «надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами» [254]. Такі цільові фонди на підставі ст. 68 Закону України «Про місцеве самоврядування» можуть створювати органи місцевого самоврядування. Порядок формування та використання цільових фондів визначається положенням про ці фонди, що затверджується відповідною місцевою радою [232].

Отже, можливість встановлення плати за користування пасовищем залежить від формування надходжень місцевого бюджету, про що має йтися у затвердженому рішенні ради положенні про відповідний цільовий фонд. Аналіз відповідних положень дає підставу стверджувати, що, здебільшого, цільові фонди формуються за рахунок благодійних внесків. Але все ж таки наш аналіз вбачається спробою підлаштувати нормативне підґрунтя до того, що об'єктивно вимагає окремого чіткого правового урегулювання.

Близької за змістом позиції дотримуються й укладачі Методичних рекомендацій по створенню громадського пасовища, розроблених чернігівськими фахівцями, які у запропонованому ними проєкті положення про громадське пасовище радять прописати: «Після оформлення права комунальної власності територіальної громади, пасовища використовуються для загального користування, відповідно земельний податок і орендна плата за земельні ділянки не сплачуються» [255, с. 9]. Відтак, можемо стверджувати, що наразі формою плати за користування громадськими пасовищами можуть бути виключно добровільні внески користувачів пасовищ, внесені ними на рахунок цільового фонду відповідного місцевого бюджету у разі, якщо така можливість передбачена положенням про цільовий фонд відповідної ради. Однак такий стан справ навряд чи може бути визнаний прийнятним. Питання оплати за користування громадським угіддями, так само як і порядок та процедури їх створення, використання,

поліпшення і охорони мають бути унормовані в окремому Положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів. Допоки цього не буде зроблено, всі вищевикладені контрверсійні питання залишатимуться відкритими і суттєво ускладнюватимуть реалізацію права громадян на створення громадських сіножатей та пасовищ.

Отже, підсумовуючи, необхідно зазначити, що сінокоси і пасовища є важливою складовою, з одного боку, земель сільськогосподарського призначення, з іншого – екологічної мережі України. Серед їх числа 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 з огляду насамперед на недосконалість відповідних правових засад. Положення, що визначають правовий режим вищевказаних земельних ділянок, є досить розрізненими і містяться в актах земельного, екологічного, конституційного та інших галузей законодавства. Лише затвердження на рівні Кабінету Міністрів України Положення про порядок створення, використання та охорони громадських пасовищ і сінокосів зможе ліквідувати окреслену нормативну лакуну та забезпечити належну реалізацію права на створення таких угідь. Відповідно, необхідно доповнити частину другу ст. 34 ЗК України абзацом другим такого змісту: «Порядок створення, використання, поліпшення та охорони громадських пасовищ і сіножатей визначається Кабінетом Міністрів України».

Висновки до розділу 2

За підсумками проведеного у другому розділі дослідження були сформульовані такі висновки та пропозиції:

1. Категорія «правова форма використання земель» є однією із ключових у земельному праві. Однак ні чинний ЗК України, ні інші акти земельного законодавства не містять визначення цього поняття, що є суттєвою категоріальною лакуною. Правова форма використання земельної ділянки детермінує її правовий

режим, але не може бути зведена лише до останнього. Так само поняття «правовий титул використання земельної ділянки» і «правова форма використання земельної ділянки» корелюються між собою, але не є тотожними.

2. Правова форма використання земельної ділянки для вирощування кормів для худоби – це передбачена законодавством юридична модель експлуатації відповідної ділянки, що базується на певному речовому чи зобов'язальному праві (правовому титулі) на цю ділянку та визначає конкретні особливості змісту її правового режиму із врахуванням належності до тієї чи іншої категорії земель.

3. Використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні може здійснюватися на підставі: 1) права власності; 2) права постійного землекористування; 3) права емфітевзису; 4) сервітутних прав; 5) договору оренди; 6) права загального землекористування; 7) права тимчасового користування лісами щодо земельних ділянок лісогосподарського призначення; 8) права користування ділянками користувачів мисливських угідь.

4. Експлуатація земельних ресурсів для вирощування кормів для худоби на підставі права приватної власності є можливою для фізичних осіб на земельних ділянках для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства та садівництва. Що ж до юридичних осіб, то земельні ділянки для вирощування кормів для худоби можуть бути у власності недержавних сільськогосподарських підприємств (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва) та недержавних несільськогосподарських підприємств, установ, організацій, релігійних організацій, об'єднань громадян (для ведення підсобного сільського господарства).

5. У процесі завершення вирішення питань, пов'язаних із відносинами права колективної власності на землю, мають бути враховані серед пріоритетних завдань належного земельно-ресурсного забезпечення тваринництва та оптимізації структури сільськогосподарських угідь. У контексті земель для вирощування кормів для худоби це питання актуалізується, передусім, проблемою нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних паїв, серед яких частка кормових угідь, порівняно із ріллею, доволі значна. Встановлено, що з прийняттям

Закону України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII територіальні громади суттєво підвищили свою спроможність щодо вирішення, зокрема, й питань стосовно створення громадських пасовищ та задоволення інших комунальних потреб, пов'язаних із тваринництвом.

6. На праві постійного землекористування та на орендних засадах у якості земель для вирощування кормів для худоби можуть використовуватись ділянки не лише зі складу земель сільськогосподарського призначення, але й земель інших категорій у межах, що визначаються вимогами правового режиму певної ділянки за її основним цільовим призначенням.

7. Частина друга 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 нормативне закріплення поняття таких земельних ділянок та хоча б ключові засади щодо процедури їх створення і порядку використання відсутні. Тому зроблено висновок про необхідність затвердження на рівні Кабінету Міністрів України Положення про порядок створення, використання та охорони громадських пасовищ і сінокосів та внесення відповідних змін до частини другої ст. 34 ЗК України.

8. Створення громадських сінокосів та пасовищ має переслідувати не лише суто господарські цілі, але й соціальні та екологічні, оскільки таким чином органи публічної адміністрації вирішували б не лише проблему задоволення населення у кормах для їх тваринницьких господарств, але й реалізовували завдання оптимізації землекористування на відповідних територіях.

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ВИРОЩУВАННЯ КОРМІВ ДЛЯ ХУДОБИ ТА ЇХ ОХОРОНИ

3.1. Нормативне та інституційне забезпечення публічного управління у сфері використання й охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби

Дослідження правових проблем публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби має здійснюватися на основі глибокого вивчення питань публічного управління у поземельній сфері загалом. Зазначимо, що на сьогодні у земельно-правовій науці спостерігається певний відхід від категорії «державне управління земельними ресурсами» на користь поняття «публічне управління у сфері використання та охорони земель». Ця тенденція тісно пов'язана з тими новаціями, які відбуваються в адміністративно-правовій галузі, де спостерігається конкуренція між концептами «державне управління» та «публічне адміністрування (управління)», і загалом адекватно враховує ті процеси, які мають місце у соціальній практиці. Йдеться про те, що значну частину управлінських завдань та функцій у поземельній сфері реалізують не тільки органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування.

З огляду на викладене варто розкрити зміст понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування», щоб на цій основі встановити, як вони корелюються між собою у досліджуваній нами площині.

Як слушно наголошує К. І. Рибалка, «в юридичній літературі поняття «публічне управління» часто ототожнюють із поняттями «публічне адміністрування», «державне управління», а це призводить до неправильного розуміння чинників його формування та розвитку» [256, с. 299]. В Академічному курсі адміністративного права України (Київ, 2004) під державним управлінням розуміють «нормотворчу та розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в

економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішню організаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [257, с. 61]. Попри наявність цілої низки інших категоріальних пропозицій, на нашу думку, це визначення є одним із найбільш вдалих і точно окреслює коло суб'єктів державного управління.

Що стосується наступних понять, то у Термінологічному словнику з публічного управління, підготовленому науковцями Національної академії державного управління при Президентіві України, таке управління визначається як «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [258, с. 144]. Своєю чергою, публічне адміністрування розглядається як «вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг» [258, с. 142–143].

Отже, до кола суб'єктів публічного управління віднесені й органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, організаційно-розпорядча діяльність яких є вкрай важливою для забезпечення належного правового режиму земель для вирощування кормів для худоби. Тому оперування саме поняттям «публічне управління у сфері використання та охорони земель» вбачається нам більш вдалим та конструктивним.

Водночас є ще один вагомий аспект у цій категоріальній дилемі, на який доречно звертає увагу О. Г. Бондар. На думку вченого, «уведення у науковий обіг категорії «публічне управління у земельній сфері» є доцільним, однак, не лише з огляду на розширення суб'єктного складу органів управління. Йдеться про те, що для сучасної адміністративно-правової науки є характерним не просто відмова від

догматичних засад радянського адміністративного права, винятково «державоцентристських», але й запозичення принципів, понять та ключових категорій так званого європейського адміністративного права [259, с. 47]. Ми підтримуємо такий підхід, особливо у речіщі масштабних процесів децентралізації влади, які на сьогодні відбуваються в Україні. Адже В. І. Курило та О. П. Світличний цілком слушно наголошують на тому, що «стрижневою проблемою реалізації державної виконавчої влади в Україні нині є проблема вироблення та становлення сучасних принципів адміністративного права як права управлінського» [260, с. 47]. З іншого боку, таку тенденцію, на нашу думку, зумовлюють й суто земельно-правові чинники, і В. Д. Сидор справедливо зауважує, що «кардинальні зміни приватноправової частини регулювання земельних відносин не можуть не вплинути на стан публічно-правового регулювання і навпаки» [261, с. 201].

Загалом відзначимо, що у вітчизняній земельно-правовій науці наявна певна множина підходів до використання та формулювання змісту відповідних правових категорій. Так, П. Ф. Кулинич пише, що «під державним управлінням у сфері використання та охорони земель слід розуміти організаційно-правову діяльність уповноважених органів влади із забезпечення раціонального використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також іншими суб'єктами земельних правовідносин відповідно до вимог земельного законодавства України» [75, с. 287]. А. М. Мірошніченко вживає термін «управління у галузі земельних відносин», який розглядає у якості «діяльності із використанням владного примусу, спрямованої на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель» [262, с. 320–321]. З огляду на викладене ми підтримуємо позицію Д. В. Бусуйок, яка стверджує, що «поряд з правовідносинами державного управління у сфері використання й охорони земель існують правовідносини самоврядного управління у сфері використання й охорони земель. Правовідносини державного та самоврядного управління у сфері використання й охорони земель різняться суб'єктами, джерелами правового регулювання. Водночас як правовідносинам державного управління у сфері використання й

охорони земель, так і правовідносинам самоврядного управління у сфері використання й охорони земель притаманні такі спільні ознаки, як публічність, що полягає в забезпеченні суспільних інтересів; організаційна єдність тощо» [263, с. 58].

У вітчизняній земельно-правовій науці проблеми публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби не були предметом окремих досліджень. Тим не менш, за радянських часів такі наукові розвідки проводились, і їх результатом стали, зокрема, відповідні категоріальні пропозиції. Так, у монографії А. А. Лемешенка «Правове регулювання раціонального використання пасовищ» (Фрунзе, 1976) державне управління пасовищними угіддями визначалось як «виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених на те органів держави та громадських організацій, що є формою здійснення функцій державного управління земельним фондом, які визначаються правом виключної державної власності на землю, спрямовану на організацію досягнення максимального ефекту у використанні штучних та природних пасовищних угідь за неодмінної умови їх постійного покращення і охорони від водної та вітрової ерозії, засмічення отруйними та такими, що не поїдаються, рослинами, чагарниками, а також дотримання допустимого співвідношення між поголів'ям та кормовою місткістю угідь, що використовуються, врахування біологічних особливостей рослин, які складають пасовищний травостій, та їх взаємодії з навколишнім середовищем» [16, с. 94].

Попри те, що вищенаведене визначення ґрунтується на притаманному радянському земельному ладу монопольному становищі держави як землевласника, воно містить такі змістовні елементи, які не втратили актуальності й сьогодні. До того ж, специфіку змісту публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби детермінують особливості таких земельних ділянок як об'єктів екосистем, як різновиду сільськогосподарських угідь та як ресурсної основи для формування кормової бази для тваринництва. По відношенню до цих земель нам вбачається підвищена актуальність та значущість тези О. В. Олефіренко про те, що управління має забезпечувати «гармонійний розвиток

виробничого та природоресурсного потенціалу, <...> узгоджувати «цілі» діяльності людини з «цілями» саморегуляції природних екосистем» [264, с. 1]. В. В. Носік слушно наголошує на необхідності «запровадження екосистемного підходу до всіх напрямків соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та відновлення природних екосистем» [265, с. 25].

На основі викладеного нами пропонується під публічним управлінням у сфері використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби розуміти організаційно-управлінську діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка є формою реалізації системи відповідних функцій публічного управління та спрямована на забезпечення раціонального використання та ефективної охорони таких земель, формування сталого землевикористання у сфері аграрного виробництва та всебічної підтримки розвитку тваринницької галузі.

Ключове значення для земельно-управлінських відносин має правова категорія «функція публічного (державного) управління». Нормативного закріплення вона не має, натомість у земельно-правовій науці представлена значна кількість відповідних поняттєвих пропозицій. Так, А. П. Гетьман під функціями управління у галузі використання й охорони земель розуміє види (напрями) діяльності, які здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель. Як функції управління в галузі використання й охорони земель він розглядає: встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; економічне стимулювання раціонального використання й охорони земель; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва [178, с. 180–182].

Н. Р. Малишева вказує на те, що органи державного управління земельним фондом реалізують цілі та завдання управління через функції управління – напрями

управлінської діяльності, що мають правостановлюючий (правозмінюючий, правоприпиняючий), правозабезпечуючий чи правоохоронний характер. Нею виділяються такі функції державного управління земельним фондом: надання і вилучення земель; моніторинг стану земельних ресурсів і динаміки його змін; ведення державного земельного кадастру; землеустрою; справляння плати за землю; державний контроль за раціональним використанням і охороною земель; вирішення земельних спорів; притягнення до юридичної відповідальності тощо [266, с. 201–202].

П. Ф. Кулинич функції державного управління землями визначає як види (напрями) діяльності уповноважених органів державної влади щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання й охорони земель. До функцій державного управління землями він відносить: моніторинг земель, планування використання земельних ресурсів, нормування та стандартизацію у сфері використання й охорони земель, землеустрій, ведення державного земельного кадастру, здійснення державної реєстрації прав на землю, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [198, с. 394].

На підставі аналізу наведених позицій вбачається можливим зробити висновок про одностайність, з одного боку, підходів до самого тлумачення змісту поняття «функція публічного (державного) управління», з іншого ж, навпаки, різне бачення системи цих функцій. Цілком слушно зазначає Д. В. Бусуйок про відсутність «єдності у формуванні переліку функцій управління у сфері використання й охорони земельного фонду» [267, с. 109]. Відтак, ми підтримуємо пропозицію О. Г. Бондаря про вкрай актуалізовану доречність «напрацювання спільними зусиллями усіх земельно-правових наукових шкіл держави максимально узгоджених підходів щодо системи функцій публічного управління у поземельній сфері з подальшим втіленням отриманих теоретичних результатів у нормотворчих пропозиціях. Це є важливим і з огляду на необхідність модернізації та осучаснення традиційних функцій та появу нових» [259, с. 53–54].

Переходячи до викладення матеріалу щодо проблем нормативного закріплення та реалізації окремих функцій публічного управління у сфері

використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, ми, передусім, зазначимо, що далі йтиметься саме про ті функції, де тією чи іншою мірою проявляється специфіка правового режиму таких земель. Цілком справедливо зауважує В. О. Джуган на те, що «види та зміст функцій щодо кожного природного об'єкта та ресурсу слідує із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони» [268, с. 307].

Першою з таких функцій є функція планування використання земель. Вона має вихідне значення у системі функцій публічного управління у цій царині, недарма у розділі VII ЗК одна з перших глав, а саме глава 30, присвячена її правовій регламентації. Відповідно до вказаної глави, таке планування реалізується шляхом розробки та прийняття загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель, природно-сільськогосподарського районування та зонування земель.

Останнім часом у багатьох земельно-правових дослідженнях йдеться про необхідність кардинальної модернізації змісту та наповнення функції планування використання земель. Д. В. Бусуйок взагалі обґрунтовує «доцільність вдосконалення назви Глави 30 ЗК України: замість «Планування використання земель» її доцільно назвати «Прогнозування, програмування та планування використання й охорони земель» [263, с. 16]. Не в останню чергу такі пропозиції щодо оновлення, якщо не сказати «оздоровлення», наразі досліджуваної функції земельного управління, на нашу думку, зумовлені вкрай кволою її реалізацією протягом усіх років новітньої земельної реформи. Попри встановлення у ст. 177 ЗК України необхідності розробки загальнодержавних програм використання та охорони земель, жодна з таких програм так і не була прийнята Верховною Радою України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. За мету ця програма повинна була мати «визначення та реалізацію основних напрямів державної політики, спрямованих на удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого

розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів» [269]. Акцентуємо увагу на терміні «агроландшафт», оскільки основу агроландшафтів становлять агроценози, тобто сільськогосподарські угіддя (рілля, сіножаті, пасовища) та штучні лісові насадження, зокрема лісосмуги та інші захисні насадження [270, с. 3].

Тим не менш, вказаної програми держава так і не отримала. За таких обставин у багатьох наукових розвідках, причому не лише земельно-, але й адміністративно-правових, вчені обстоюють у тій чи іншій формі висновки про необхідність подібних програмних документів. Серед одних із останніх наведемо, зокрема, твердження К. І. Рибалки про «потребу в розробленні загальнонаціональної Концепції реалізації публічного управління в галузі використання та охорони земель запасу» [271, с. 12]. Попри певну дискусійність процитованої тези з огляду на вузький сегмент земельних відносин, про які йде мова, тим не менш, саме по собі акцентування уваги на окресленій проблематиці заслуговує на підтримку.

Одним із основоположних законодавчих актів, які суттєвим чином стосуються функції планування використання земель, є Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV «Про екологічну мережу України», виходячи із самої сутності правової категорії «екологічна мережа», як вона визначається у ст. 3 [192]. У цій же статті закріплена дефініція «об'єкт екомережі» як «окрема складова частина екомережі, що має ознаки просторового об'єкта – певну площу, межі, характеристики тощо. До об'єктів екомережі відносяться території та об'єкти ПЗФ, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо» [192]. Отже, земельні ділянки для вирощування кормів для худоби віднесені до об'єктів екомережі, що суттєво впливає на їх правовий режим. У ст. 5 Закону про екомережу, де перераховані складові екомережі, законодавець двічі згадує про такі земельні ділянки, зокрема в пункті «е» йдеться про інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, луки, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні

ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність), а у пункті «з» до елементів екомережі включені частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання – пасовища, луки, сіножаті тощо [192].

У контексті викладеного звернемося до твердження Т. М. Кондратюк, яка наголошує, що «землі екологічної мережі – це комплексне поняття і будь-які землі (за цільовим призначенням і формою власності) можуть бути включені до неї за відповідності певним критеріям: 1) важливість для збереження природного середовища та окремих його компонентів; 2) територіально-просторовий – забезпечує просторову цілісність національної екологічної мережі та її нерозривність; 3) перевага екологічної функції землі над її господарським використанням; 4) охоронно-відновлювальний характер порушених та деградованих земель» [272, с. 9–10]. Землі для вирощування кормів для худоби відповідають цим критеріям, а тому, на нашу думку, в межах принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, закріпленого у ст. 23 ЗК України [119], доречно сформулювати похідний принцип забезпечення оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь зі сталим збільшенням в межах цієї категорії земель, які включаються до складу екологічної мережі. Вагомим аргументом на його користь, окрім того, є положення Закону України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки», які, по-перше, фіксують на дату прийняття цієї програми офіційну інформацію про площу угідь (сіножаті – 2307,3 тис. га, або 3,82 % загальної площі держави; пасовища – 5465,6 тис. га, або 9,06 % території), по-друге, передбачають заходи щодо ренатуралізації земельних угідь, що вилучаються із сільськогосподарського використання, зростання природно-ресурсного потенціалу на суміжних з національною екологічною мережею землях сільськогосподарського призначення, залуження земель тощо [193].

На відміну від загальнодержавного рівня, у відповідних регіональних програмах питанням використання та охорони земель для вирощування кормів для

худоби приділяється значно більша увага. Зокрема, як йдеться у Програмі розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській області на 2014-2018 роки, затвердженій рішенням Херсонської обласної ради від 21 травня 2014 р., «у сучасних умовах стан використання земельних ресурсів області не завжди відповідає вимогам їх охорони, оскільки в результаті антропогенної діяльності порушено екологічно-безпечне природокористування, в першу чергу порушено допустиме співвідношення площ угідь, зокрема ріллі, пасовищ, сінокосів, земель водного та лісового фондів» [273]. При цьому акцентується увага, що «оптимізація співвідношення ріллі, сіножатей і пасовищ має велике значення, тому що це найдешевший спосіб регулювання еколого-економічних взаємозв'язків у природно-антропогенних відносинах, порушення яких веде до того, що водна і вітрова ерозії руйнують не тільки родючий шар ґрунту, але й завдають шкоди навколишньому середовищу» [273].

У Програмі збереження та відтворення родючості ґрунтів у Запорізькій області на 2014-2018 роки, затвердженою рішенням Запорізької обласної ради від 20 березня 2014 р. № 21, зафіксовано, що на момент її введення у дію «загальна площа сільськогосподарських угідь області по всіх категоріях власності становить 2248,3 тис. га, у тому числі: ріллі – 1906,8 тис. га; перелогів – 0 тис. га; багаторічних насаджень – 39,0 тис. га; природних кормових угідь – 302,5 тис. га». Співвідношення сільськогосподарських угідь, таким чином, є критично неприпустимим. Тому окремим додатком до цієї Програми, а саме Додатком 4, передбачені орієнтовані обсяги переведення ріллі у природні кормові угіддя та залісення з тим, щоб загалом 13,6 % земель в обробітку (еродованих схилів, малопродуктивних земель тощо) охопити цими процесами [274].

Отже, якщо накласти ці завдання на стратегічну мету забезпечити вітчизняне тваринництво достатньою кормовою базою, є всі підстави зробити висновок про доцільність розробки Державної та регіональних програм використання та охорони земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, із виокремленням окремих розділів щодо розвитку мережі кормових угідь. Альтернативним варіантом вирішення проблеми може бути розробка

Загальнодержавної програми розвитку земельно-ресурсної бази для вирощування кормів для худоби. На нашу думку, «у поєднанні з відповідними регіональними програмами, роль яких у контексті реформи децентралізації влади підвищується, цей документ, з одного боку, має слугувати основою для формування організаційно-правового механізму публічного управління такими землями, з іншого ж, забезпечувати дотримання їх правового режиму та стабільне збільшення їх частки у загальній структурі земель України» [275, с. 306].

Переходячи до природно-сільськогосподарського районування земель як однієї з форм планування використання земель, зазначимо, що відповідно до ст. 179 ЗК України під таким районуванням розуміється «поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур» [121]. Як йдеться в монографії «Природно-сільськогосподарське районування України» (Київ, 2015), «воно є природно-історичною основою для розміщення сільськогосподарського виробництва, оцінки земель, розробки схем використання земельних ресурсів, схем і проектів землеустрою, систем ведення сільського господарства й землеробства та ін.» [276, с. 5].

Законом України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій» у ст. 39 передбачено, що «природно-сільськогосподарське районування земель при здійсненні землеустрою провадиться з метою обліку і відображення положення земель з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур в єдиній системі класифікації» [243]. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681 було затверджено Порядок природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель [277], проте, як зазначає І. В. Ігнатенко, «всупереч приписам п. 9 Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування земель) ні природно-сільськогосподарське, ні еколого-економічне, ні протиерозійне, ані інші види районування (зонування) земель не були здійснені протягом 2005–2015 рр.» [278, с. 103]. Водночас вчена цілком слушно стверджує, що «зміна економічного середовища не призвела до повної втрати необхідності в існуванні механізму

районування, а виявила необхідність його вдосконалення (доопрацювання) шляхом трансформації у сільськогосподарське зонування. Отже, існує доцільність не тільки змінити назву, а й скорегувати змістовну частину відповідно до вимог сьогодення для того, щоб сільськогосподарське зонування земель стало дієвим механізмом охорони земель сільськогосподарського призначення» [278, с. 104].

Зауважимо, що в останні роки окреслилась певна позитивна тенденція у вирішенні цього питання. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 105 «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» були внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681, де передбачено, що в Україні виділяється п'ять природно-сільськогосподарських зон (зона Полісся, зона Лісостепу, зона Степу, зона Степу Посушливого, Сухостепова зона) та дві гірські природно-сільськогосподарські області (Карпатська, Кримська) [279]. Повертаючись до ідей І. В. Ігнатенко, варто підтримати її у тому, що «сільськогосподарське зонування земель має першорядне значення в забезпеченні співвідношення різних видів сільськогосподарських угідь та застосуванні ґрунтоохоронної сівозміни, охороні агроландшафтів, збереженні й підвищенні родючості ґрунтів та стабілізації агросфери, а також цільового використання земель сільськогосподарського призначення та охороні і належному використанню сільськогосподарських угідь» [278, с. 106].

Якщо звернутись до розлогих статистичних даних, викладених у вищезгаданій монографії «Природно-сільськогосподарське районування України», щодо співвідношення угідь у різних природно-сільськогосподарських зонах [276, с. 40–58], то можна стверджувати, що, по-перше, попри кризові чи, принаймні, застійні процеси у сфері управління земельними ресурсами у державі, тим не менш, створена достатня інформаційна та наукова база для реального «запуску» функції планування використання земель, по-друге, про надмірну розораність та несприятливе, насамперед, в екологічному сенсі, співвідношення угідь у складі земель сільськогосподарського призначення. Як цілком слушно

зазначають автори колективної монографії «Класифікація сільськогосподарських земель як наукові передумови їх екологічнобезпечного використання» (Київ, 2007), «в умовах зростаючого антропогенного навантаження на екосистему, особливо на її компонент – ґрунтовий покрив, останніми роками започатковується і стає домінуючою думка про необхідність утворення полікультурних територій із метою забезпечення стійких агроценозів. Ставиться під сумнів існуюче твердження, що максимальне сільськогосподарське освоєння земель з їх наступним розорюванням є фактором підвищення ефективності використання земельних угідь. Отже, визначається необхідність пристосування використання земель до екологічних вимог, збалансованого складу земельних угідь у цілому і сільськогосподарських зокрема» [4, с. 91].

Аналіз функції планування у земельному праві, на нашу думку, буде неповним без її співвідношення з реформою децентралізації влади, яка здійснюється у нашій державі. У цьому контексті вбачається раціональним висновок О. І. Ущатовської про те, що «закріплену у чинному земельному, містобудівному законодавстві централізовану систему планування використання і охорони земель та планування територій населених пунктів доцільно замінити на горизонтально-вертикальну інституційно-правову модель планування земель відповідно до Стратегічних планів розвитку територій міст, міських агломерацій, об'єднаних територіальних громад, субрегіонів на основі розроблених і схвалених на місцевому рівні документів державного планування функціонального використання земель з метою забезпечення сталого розвитку територій» [280, с. 6].

Суттєво модернізують функцію планування у земельній сфері норми Закону України від 17 червня 2020 р. № 711-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», які хоч і набувають чинності з 24 липня 2021 р., але вже мають стати каталізатором для значної підготовчої роботи щодо їх реалізації у майбутньому. Як зазначається у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель» (реєстрац. № 2280 від 17.10.2019 р.), «значною перешкодою

для ефективного управління просторовим розвитком громад залишається успадкована Україною із радянських часів система просторового планування, що передбачає паралельне розроблення містобудівної та землевпорядної документації, що значною мірою має спільний предмет регулювання» [281]. В будь-якому випадку, враховуючи, що у процесі подальшої децентралізації значна частина земель сільськогосподарського призначення, зокрема, сінокосів та пасовищ, опиниться у комунальній власності ОТГ, прийняті законодавчі зміни щодо планування земель мають суттєвий потенціал як господарський, так і екологічний.

Функція розподілу та перерозподілу земель, до аналізу якої у контексті земельних ділянок для вирощування кормів для худоби ми переходимо, не завжди виділяється у якості окремої. На нашу думку, це не в останню чергу пояснюється поділом повноважень органів публічної адміністрації на дві групи: повноваження управлінські та повноваження щодо розпорядження землями державної чи, відповідно, комунальної власності. Така диференціація є очевидною, тим не менш, ми не вважаємо, що розподіл та перерозподіл земель не має управлінського змісту, адже саме таким чином здійснюється оптимізація задоволення потреб у земельних ресурсах окремих суб'єктів, реальне втілення у життя управлінських рішень, напрацьованих у процесі здійснення функції планування використання земель тощо. Доречно у контексті викладеного звернутись до твердження про те, що «розподіл земельного фонду між галузями народного господарства, збереження для сільськогосподарського виробництва родючих земельних угідь і дбайливе ставлення до них, прогноз найефективнішого розміщення, спеціалізації та організації галузей сільського господарства, землевпорядкування й організація земельних угідь з урахуванням відмінностей у якості ґрунтів – усе це стосується раціонального використання земель» [4, с. 82]. Очевидно, що ця діяльність має враховувати й потреби та перспективи тваринницької галузі.

Отже, розподіл та перерозподіл земель як функція управління, на думку А. М. Мірошніченка, «полягає у наданні земельних ділянок державної та комунальної власності у власність та користування, відчуженні земельних ділянок інших форм власності у державну або комунальну власність, припиненні права

землекористування ділянками державної та комунальної власності, зміні цільового призначення земельних ділянок» [262, с. 335]. У контексті теми нашого дослідження ця функція найбільш яскраво проявляється у створенні та оформленні громадських пасовищ, що є актуальним на сьогодні. Саме у цій площині вбачається наочним і безсумнівним поєднання функцій управління та правомочностей власника задля розвитку громад, посилення їх господарської спроможності, підтримки селян, які займаються тваринництвом, задоволення інших публічних та приватних інтересів.

Серед функцій публічного управління у поземельній сфері ключове місце посідає землеустрій. Згідно зі ст. 181 ЗК України, «землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил» [119]. Тотожня за змістом дефініція закріплена у ст. 1 Закону України від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій» [243].

Як зазначає Т. В. Лісова, «у перебігу земельної й аграрної реформ в аграрному секторі землеустрою відводиться вирішальна роль» [282, с. 16]. Разом із тим, із тривогою доводиться констатувати слухність думки А. Г. Мартина про те, що «останніми десятиріччями землеустрій поступово звівся до розроблення найпримітивніших видів землевпорядної документації, якими супроводжуються процедури надання та вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлювальних документів на них» [283]. Своєю чергою, Б. О. Аврамчук стверджує, що «хоча і розроблялася велика кількість землевпорядної документації, водночас не було розроблено Загальнодержавної програми використання та охорони земель, призупинено роботи з прогнозування землекористування, своєчасно не проводяться землеоціночні роботи, занедбано землевпорядні роботи щодо охорони земельного фонду, підвищення родючості ґрунтів, консервації земель» [284, с. 101].

Ці тези у повному обсязі стосуються й земель для вирощування кормів для худоби, зокрема природних кормових угідь, до яких належать сінокоси та пасовища. Ці угіддя становлять значну частку земель України, яка за роки незалежності змінюється несуттєво. Так, за А. М. Третьяком та Д. І. Бабміндрою, станом на 01.01.1996 р. сіножаті займали площу 2242,2 тис. га, пасовища – 5310,4 тис. га, а на 01.01.2003 р. – 2410,2 тис. га та 5528,5 тис. га відповідно [285, с. 26]. Як бачимо, за ці роки показники дещо зросли. Станом на 01.01.2015 р., за даними Держгеокадастру України, площа сіножатей становила 2407,3 тис. га, а за рік на 01.01.2016 р. вона зменшилась на 0,9 тис. га. Пасовищ у державі на 01.01.2015 р. було 5441 тис. га, а на 01.01.2016 р. – на 6,9 тис. га менше [194].

Наведені показники дають підстави стверджувати про стабілізацію частки природних кормових угідь у складі земель сільськогосподарського призначення, якщо не брати до увагу незначне зменшення їх площі в останні роки. Але, на нашу думку, така стабільність є радше негативним, ніж позитивним явищем, адже за часів екстенсивного ведення сільського господарства сформувалось розбалансоване співвідношення сільськогосподарських угідь, яке стало наслідком надмірного розорювання земель. Створення ж екологічно стійких агроландшафтів, удосконалення структури і розміщення земельних угідь є, серед іншого, призначенням землевпорядної діяльності, як закріплено у ст. 2 Закону України «Про землеустрій», так само, як і серед принципів землеустрою ми знаходимо імперативні вимоги щодо забезпечення екологічної збалансованості і стабільності довкілля та агроландшафтів [243]. Ст. 1. Закону України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» визначає останні як ландшафти, основу яких становлять сільськогосподарські угіддя та лісові насадження, зокрема лісосмуги та інші захисні насадження [240]. Однак П. Ф. Кулинич цілком слушно наголошує на недосконалості цієї дефініції та обстоює поняття агроландшафту «як територію земель сільськогосподарського призначення з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, знаходяться між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, а також нову екологічну й виробничу якість» [286, с. 146].

Мусимо констатувати, що корінної зміни співвідношення угідь у державі не відбувається. До цього, як і раніше, як-то кажуть, «не доходять руки». До того ж, «певний деструктивний вплив на вирішення цієї важливої проблеми має тенденція до надмірної лібералізації та дерегуляції земельних відносин. Вбачається, що лише розробка та прийняття відповідної державної цільової програми може забезпечити реальні зрушення» [287, с. 72].

Окрім спадщини у вигляді надмірної розораності земель, вкрай складною проблемою є подолання чи, принаймні на поточному етапі, мінімізація наслідків тотальної парцелізації земель як результату земельно-реформаційних процесів дев'яностих-нульових років. Відбувались ці процеси в пошуках, з непотрібним поспіхом та з кампанійським розмахом. Як наслідок, були допущені численні помилки та прорахунки. Зокрема, як вказують А. Г. Мартин та О. В. Краснолуцький, «деградовані землі орні землі та кормові угіддя, як правило, не були своєчасно виведені із сільськогосподарського обороту і зазнали розпаювання» [288]. Тому у процесі розбудови нормативних засад консолідації земель в Україні, який зараз протікає з тим чи іншим ступенем інтенсивності, треба враховувати й аспекти, пов'язані із кормовими угіддями.

У Законі України «Про землеустрій» вкрай мало спеціальних положень, які стосуються земель для вирощування кормів для худоби. Власне кажучи, лише у ст. 2, визначаючи призначення землеустрою, законодавець включає до змісту організації території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій, зокрема, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни [243]. Цього вбачається замало для розвитку мережі таких земель, забезпечення їх раціонального використання та охорони, тим більше, що вітчизняна землевпорядна наука та практика має суттєві напрацювання у цій сфері. Так, за М. П. Стецюком, «організація кормових угідь включає в себе такі елементи: закріплення угідь за фермами і групами тварин; організація пасовище- або сіножатепасовищезмін; розміщення полів пасовище-, сіножатепасовищезмін; розміщення літніх таборів, скотопрогонів, джерел водопостачання; визначення обсягів робіт із докорінного поверхневого поліпшення

кормових угідь; систематичне відновлення та підвищення продуктивності кормових угідь і запобігання ерозійним процесам» [62, с. 269].

Тим не менш, і це вбачається суттєвою проблемою, у чинному законодавстві фактично поодинокі нормативно-правові акти містять положення, які хоч у деяких аспектах стосуються землевпорядкування кормових угідь. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 729 «Про заходи щодо активізації роботи з розвитку тваринництва» на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації покладался обов'язок «забезпечити в установленому порядку пріоритетне виділення земельних ділянок для будівництва і організації належного функціонування тваринницьких та птахівничих комплексів і ферм, комбикормових заводів, а також інфраструктури об'єктів аграрного ринку» [289]. Своєю чергою, Міністерство аграрної політики, Міністерство фінансів і Міністерство економіки під час підготовки пропозицій до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» мали передбачити, зокрема, державну підтримку створення і утримання культурних пасовищ [289]. Указом Президента України від 29 травня 2009 р. № 378 «Про деякі заходи щодо поліпшення фінансового стану аграрного сектору економіки та розвитку тваринництва» Кабінет Міністрів України, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації зобов'язувались «здійснити заходи щодо поліпшення стану природних пасовищ і сіножатей, створення та розширення громадських пасовищ, а також щодо відновлення і облаштування поряд з ними водних джерел» [290].

Як бачимо, наведені нормативно-правові акти є прийнятими досить давно, як для нинішніх динамічних реалій, фактично втратили своє регулятивне значення і у якості своєрідних «винятків» підтверджують невтішне «загальне правило»: у державі на сучасному етапі немає більш-менш змістовної єдиної політики щодо розвитку мережі земель для вирощування кормів для худоби та, відповідно, комплексу землевпорядних заходів, спрямованого на вирішення цього завдання, який би знайшов, принаймні, підзаконне нормативне закріплення та був би предметом системного моніторингу та контролю. Для виправлення такої ситуації

вбачається необхідним зробити низку нормотворчих кроків. По-перше, внести зміни до пункту «ж» частини першої ст. 184 ЗК України та до пункту «е» частини другої ст. 25 Закону України «Про землеустрій», доповнивши їх після слова «сівозміни» словами «пасовищезміни, сінокосозміни». Своєю чергою, відповідні зміни треба внести до Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1134 [291], передбачивши у ньому особливості проведення сінокосо- та пасовищезмін для кормових угідь. Більш того, у якості одного із робочих варіантів урегулювання відповідної землевпорядної діяльності, на нашу думку, можна розглядати надання доручення Мінекономіки та Держгеокадастру розробити та подати на затвердження Кабінету Міністрів України проєкт Положення про землеустрій природних кормових угідь та інших земель для потреб тваринництва. Фактично зараз спеціальне унормування ці суспільні відносини отримали лише на рівні відомчої правотворчості. Йдеться про Методичні рекомендації щодо розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, затвержені наказом Державного агентства земельних ресурсів України від 2 жовтня 2013 р. № 396. Відповідно до пункту 4.4 цих Рекомендацій «організація кормових угідь включає в себе такі елементи: закріплення угідь за фермами і групами тварин; організація пасовище- або сіножатепасовищезмін; розміщення полів пасовище-, сіножатепасовищезмін; розміщення літніх таборів, скотопрогонів, джерел водопостачання: систематичне відновлення та підвищення продуктивності кормових угідь і запобігання ерозійним процесам» [292].

Втім, вбачається, що розробка окремого нормативно-правового акту може суттєво ускладнити вирішення проблеми щодо ліквідації окресленої нормативної лакуни, тому у якості достатнього компромісу можна розглядати внесення спеціально присвячених кормових угіддям положень до загальних нормативних документів щодо землеустрою.

Такі акценти на виключній значущості землеустрою робляться нами і з інших міркувань. Цілком слушно стверджує Ю. А. Краснова, що «сучасні зміни пріоритетів та цілей екологічного управління, відхід від централізованого жорсткого впливу державних органів, формування економіки, що ґрунтується на різних формах власності, приватизація значної частки підприємств ведуть до збільшення ролі виробничого екологічного управління як першооснови формування злагодженої екологобезпечної політики держави» [293, с. 18]. У сфері сільськогосподарського виробництва виробниче екологічне управління зводиться насамперед до здійснення внутрішньогосподарського землеустрою. Зауважимо, що ні у гл. 31 ЗК України, ні у Законі України «Про землеустрій» не закріплюється на категоріальному рівні поділ землеустрою на міжгосподарський та внутрішньогосподарський. На цьому акцентує увагу Т. В. Лісова, зауважуючи, що «нормативно-правові акти з питань землеустрою ще радянського періоду (Основи земельного законодавства СРСР та союзних республік 1968 р.), Земельні кодекси 1978 р., 1990 р., 1992 р. вирізняли два окремих його види – міжгосподарський і внутрішньогосподарський, що було їхньою суттєвою перевагою» [294, с. 64].

Якщо проаналізувати зміст землеустрою так, як він закріплений у ст. 184 ЗК України, то до внутрішньогосподарського землеустрою ми віднесемо, передусім, складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, розроблення заходів щодо охорони земель, а також розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель [119]. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про землеустрій» до внутрішньогосподарського устрою можна включити, зокрема, організацію території сільськогосподарських підприємств, установ і організацій з метою створення просторових умов для еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, впровадження прогресивних форм організації управління землекористуванням, удосконалення структури і розміщення земельних угідь, посівних площ, системи сівозміни, сінокосо- і пасовищезміни; розробку і здійснення системи заходів із землеустрою для збереження природних ландшафтів, відновлення та підвищення

родючості ґрунтів, рекультивації порушених земель і землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, висушення, зсувів, вторинного засолення, закислення, заболочення, ущільнення, забруднення промисловими відходами та хімічними речовинами тощо, консервації деградованих і малопродуктивних земель, запобігання іншим негативним явищам; організацію території підприємств, установ і організацій з метою створення умов сталого землекористування та встановлення обмежень і обтяжень (земельних сервітутів) у використанні та охороні земель несільськогосподарського призначення [243].

З наведеного ми робимо висновок, по-перше, про далеко не повне законодавче визначення кола заходів із внутрішньогосподарського землеустрою, по-друге, про необхідність вирішення цього питання, принаймні, на підзаконному рівні. У цьому контексті варто згадати про нормативно-правовий акт радянських часів, який лише нещодавно формально втратив чинність. Йдеться про Інструкцію з внутрішньогосподарського землеустрою колгоспів, радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств Української РСР, затверджену Міністерством сільського господарства УРСР 28 березня 1975 р. [295], яка втратила чинність з 17 березня 2017 р. на підставі Постанови 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» [109]. Безумовно, вказана Інструкція – це нормативний документ зовсім іншої епохи, але, якщо відкинути «партійні реверанси» та аспекти, які стосуються планової економіки, можна констатувати, тим не менш, що у ній були досить детально прописані підстави та порядок здійснення внутрішньогосподарського землеустрою сільгоспідприємств. Зокрема, мова йшла й про динаміку поголів'я худоби, забезпеченість кормами та продуктивність тваринництва, й про організацію територій сінокосів та пасовищ, й про створення культурних пасовищ, й про інші важливі речі [295]. У відповідь можна апелювати до сучасних ринкових реалій, до кардинально нових підходів до екологічного та аграрного менеджменту тощо. Все ж, на наше переконання, ми маємо суттєві

організаційні та правові лакуни у цій площині як на макро-, так і на мікрорівні. У Законі про землеустрій відсутні навіть згадки про терміни «сінокоси», «пасовища», «кормові угіддя». Лише у вже наведеній ст. 2 у пункті «г» Закону йдеться про сінокосо- і пасовищезміни [243].

За таких умов треба не відмовлятися від спеціального нормативного регулювання відносин внутрішньогосподарського землеустрою, а, навпаки, посилювати і деталізувати його. Важливо звернути увагу й на те, що система видів землеустрою не є застиглою, а об'єктивно потребує модернізації. Так, А. М. Третяк, окрім міжгосподарського та внутрішньогосподарського землевпорядкування, виділяє ще й зокремлений землеустрій, до якого він відносить, зокрема, впорядкування культурних пасовищ, землювання малопродуктивних угідь, рекультивацію земель, влаштування багаторічних угідь і виноградників та ін. [296, с. 206]. Т. В. Лісова обстоює «необхідність виділення специфічного різновиду внутрішньогосподарського землеустрою, який формується в процесі проведення земельної та аграрної реформ – дрібноконтурного землеустрою, що стосується нових агроформувань, які виникли на базі колишніх колективних сільськогосподарських підприємств» [282, с. 8].

Крім того, у вітчизняному земельному законодавстві з'явилась нова правова категорія – «масив земель сільськогосподарського призначення», нормативне визначення якої закріплено у ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [243]. Ця обставина також суттєво актуалізує необхідність виваженого, детального підзаконного нормативно-правового регулювання відносин внутрішньогосподарського землеустрою суб'єктів аграрного підприємництва, у тому числі й задля упорядкування земель для вирощування кормів для худоби.

Так чи інакше, стан справ щодо землеустрою у державі вбачається нам критичним і близьким до «точки неповернення», попри давні традиції та напрацювання вітчизняної землевпорядної науки та практики. У багатьох випадках не треба «вигадувати велосипед» і створювати нові правові норми, а варто домогтися реалізації існуючих і не допускати їх ревізії, коли господарські інтереси домінують над екологічними. Як справедливо зазначає П. Ф. Кулинич, «здійснена

при прийнятті Земельного кодексу України спроба реформування інституту правової охорони земель на засадах нормування і стандартизації зазнала невдачі. Більш того, під тиском великих агровиробників був відмінений такий засіб правової охорони ґрунтів, як застосування сівозміни. ...Як наслідок, деградація сільськогосподарського земельного фонду країни на початку ХХІ століття набула таких масштабів, що це викликало занепокоєння у міжнародній спільноті» [297, с. 18]. Якщо перейти від ріллі до кормових угідь, то вкрай необхідно наповнити процеси сінокосо- та пасовищезмін реальним змістом, створити належне правове підґрунтя на рівні правотворчості профільного ЦОВВ та домогтися їх втілення у господарську практику.

Реалізація функції землеустрою, як і вирішення будь-яких інших питань у поземельній сфері є неможливою без Державного земельного кадастру, який у ст. 193 ЗК України визначається як «єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами» [119]. Тотожна за змістом дефініція закріплена у ст. 1 Закону України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр» (далі – Закон про ДЗК) [146].

Як зазначає Н. О. Байстрюченко, «державний земельний кадастр відіграє особливу роль у реформуванні земельних відносин та покликаний виконувати в суспільстві такі функції: регулювальну, фіскальну, правову, облікову, господарську. Державний земельний кадастр України має ієрархічну схему, яка складається з трьох рівнів: загальнодержавного, регіонального і місцевого» [298, с. 20]. Відповідно до ст. 13 Закону про ДЗК до складу відомостей Державного земельного кадастру про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць включаються, зокрема, відомості про категорії земель у межах адміністративно-територіальної одиниці, відомості про масив земель сільськогосподарського призначення, відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці (назва, код (номер), контури угідь, площа, інформація про

документи, на підставі яких визначено угіддя, інформація про якісні характеристики угідь, відомості про економічну та нормативну грошову оцінку земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці, відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці [146]. Своєю чергою, ст. 15 Закону про ДЗК серед відомостей про земельні ділянки передбачає, зокрема, цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель), дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів, склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх назв, інформацію про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку [146]. При цьому обсяг інформації Державного земельного кадастру про якісні характеристики земельних угідь в межах території адміністративно-територіальної одиниці визначається Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 (далі – Порядок ведення ДЗК) [125]. Додаток 4 до цього Порядку містить унормований Перелік угідь згідно з Класифікацією видів земельних угідь (КВЗУ). За останнім, підгрупа «Сіножаті (Grasslands)» включає сільськогосподарські угіддя, які систематично використовуються для сінокосіння (ГОСТ 26640-85), до яких потрібно включати рівномірно вкриті деревинною та чагарниковою рослинністю площею до 20 відсотків ділянки [125]. Підгрупа «Пасовища (Pasture)» включає сільськогосподарські угіддя, які систематично використовуються для випасання худоби (ГОСТ 26640-85), рівномірно вкриті деревинною та чагарниковою рослинністю площею до 20 відсотків ділянки [125]. Варто зауважити, що до ділянок ріллі не належать сіножаті і пасовища, що розорані з метою їх докорінного поліпшення і використовуються постійно під трав'яними кормовими культурами для сінокосіння та випасання худоби [125].

У системі функцій публічного управління у поземельній сфері традиційно важлива роль належить контролю за використанням та охороною земель. Відповідні земельно-управлінські відносини регулюються, передусім, Гл. 32 ЗК України та Законом України від 19 червня 2003 р. № 963-IV «Про державний

контроль за використанням та охороною земель» [241]. С. І. Хом'яченко зазначає, що «своєрідність державного земельного контролю (нагляду) порівняно з іншими функціями публічного управління у поземельній сфері, проявляється в тому, що він охоплює як процес використання земельних ресурсів власниками земель та землекористувачами, так і коло земельно-управлінських відносин за участю органів державної влади та місцевого самоврядування» [299, с. 64]. Водночас, за справедливим твердженням С. Д. Кравченка, «сучасна ситуація, що склалася з державним контролем у сфері використання та охорони земель, свідчить про те, що за наявності детальної правової регламентації відповідних відносин, що здійснюється переважно на законодавчому рівні, його результативність недостатньо висока» [300, с. 226]. Ми поділяємо точку зору, за якою система державного земельного контролю в Україні має суттєві недоліки як щодо нормативного, так й інституційного забезпечення. О. Г. Бондар слушно наголошує на тому, що «модернізація системи інституційного забезпечення публічного адміністрування, зокрема, й контролю та нагляду, у поземельній сфері не має призводити до послаблення потенціалу цієї діяльності та ставити під загрозу суспільні та приватні земельні інтереси» [301, с. 76].

Система контролю у поземельній сфері включає не лише державний, але й самоврядний, який здійснюється місцевими радами (ст. 189 ЗК України), та громадський контроль (ст. 190 ЗК). Вбачається, що у сучасних умовах, з огляду на реформу децентралізації та загальну тенденцію до посилення відкритості та транспарентності публічного управління у державі, значущість та потенціал цих видів земельного контролю має суттєво зрости. Втім, практичні реалії, знову ж таки, свідчать про недостатню результативність такої діяльності. Причиною цього, перш за все, є недоліки її правового забезпечення, оскільки земельно-правова спроможність об'єднаних територіальних громад, у тому числі й в управлінських аспектах, залишається невизначеною. Що ж до громадського контролю, то нормативну основу для діяльності громадських інспекторів, але не в земельній сфері, а в галузі докільля загалом, становить Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства екології та

природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 [302]. Не оцінюючи загалом ефективність цієї діяльності, тим більше, що є й позитивні приклади її здійснення, все ж дозволимо собі стверджувати, що, по-перше, за умов відсутності окремого нормативного забезпечення провадження саме земельного громадського контролю норма ст. 190 ЗК України є якщо не «мертвонародженою», то, принаймні, «сплячою». По-друге, громадський контроль у сфері екології, зокрема й щодо земельних ресурсів, потребує, на нашу думку, окремого законодавчого урегулювання, яке вже, своєю чергою, має доповнюватись підсистемою підзаконних нормативно-правових актів. Тому варто підтримати тезу І. О. Сквірського про те, що «на сьогоднішній день, з огляду на анонсоване на вищому державному рівні значення громадського контролю для розвитку Української держави, необхідною виглядає розробка комплексної державної стратегії розвитку інституту громадського контролю в Україні» [303, с. 364].

Повертаючи до державного контролю, погодимось із О. Г. Бондарем, який акцентує «увагу на таких системних вадах інституційного забезпечення публічного адміністрування у сфері земельних відносин, як, по-перше, розпорошеність та нестабільність розподілу контрольних повноважень між різними органами виконавчої влади, та, по-друге, недостатню самостійність і роль центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин, численні зміни назви і статусу якого впродовж здійснення новітньої земельної реформи певною мірою свідчать про відсутність чіткої стратегії (концепції) подальшого перебігу цієї реформи» [304, с. 149]. Дійсно, в умовах пошуку оптимальних моделей побудови системи органів виконавчої влади у державі багато питань у поземельній сфері залишились поза увагою, у тому числі щодо земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, зокрема й кормових угідь. На наше переконання, орган, який на певному етапі державотворення планувалось створити як Державну службу охорони родючості ґрунтів, є конче потрібним в Україні. Якщо звернутись до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15,

то у ньому ми побачимо завдання здійснення «державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів» [305]. Однак воно розчиняється у розмаїтті інших завдань та функцій, покладених на Держгеокадастр. Якщо це накласти на постійну «турбулентність», яка супроводжує органи земельних ресурсів протягом останніх років шляхом систематичних звинувачень у перманентній корупційності, закликів до кардинального реформування системи тощо, та на ліквідацію центрального органу виконавчої влади у сфері сільського господарства (йдеться про реорганізацію Міністерства аграрної політики та продовольства шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України [306]), є достатні підстави зробити висновок, що системно і скрупульозно землями сільськогосподарського призначення у системі державного апарату займатись немає кому.

Вбачається, що викладені вище міркування можуть бути поширені й на функцію моніторингу земель, яка тісно пов'язана із контролем та наглядом. Моніторингу земель присвячена гл. 33 ЗК України, яка, втім, складається лише з двох статей. Відповідно до ст. 191 «моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів» [119]. На підзаконному рівні здійснення такої діяльності регламентується Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 [307], та окремим Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 760) [308]. Відповідно до п. 3 останнього моніторинг земель, зокрема, «складається із систематичних спостережень за станом земель (агрохімічна паспортизація земельних ділянок, зйомка, обстеження і вишукування), виявлення у ньому змін, а також проведення оцінки: процесів, пов'язаних із змінами родючості ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту,

заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами» [308]. Складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, який був унормований з 2003 р., але змінювались органи, на які покладалось його проведення. Вбачається, що найбільш оптимальним було формулювання у період з 2003 р. до 2011 р., коли таким органом передбачалась Державна служба охорони родючості ґрунтів у складі Мінагрополітики. Потім це покладалось на Держземагентство, безпосередньо Мінагрополітики, Мінекономіки. За таких обставин доречно буде звернутись до висновку К. І. Рибалки про «множинність і постійну трансформацію суб'єктів спеціальної компетенції (з 2007 р. по 2019 р. змінилося 7 «базових» органів виконавчої влади), що за умови відсутності унормованості процедури публічного правонаступництва створює передумови для варіативного правозастосування та вчинення протиправних діянь із використанням земель запасу України» [271, с. 9]. І хоча вчена стверджує це по відношенню до земель запасу, але її тезу, безсумнівно, можна поширити на всі категорії чи групи земель, зокрема й землі для вирощування кормів для худоби.

При такій інституційній нестабільності, нормативно-правовий акт, який безпосередньо регулює цю діяльність, а саме Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджене наказом Міністерства аграрної політики України від 26 лютого 2004 р. № 51 [309], з моменту прийняття не зазнало жодних змін та коригувань, що, на наш погляд, засвідчує достатньо поверхневу увагу з боку держави до цього питання. Відповідно до п. 1.3 Положення «об'єктами моніторингу ґрунтів є землі сільськогосподарського призначення (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги, землі тимчасової консервації» [309]. Як бачимо, кормові угіддя передбачені у сфері здійснення моніторингу. Однак варто вказати на два аспекти. По-перше, згідно п. 1.4 вказаного Положення «моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводиться відповідно до загальнодержавної та регіональних програм моніторингу ґрунтів» [309], а таких програм, принаймні, на всеукраїнському рівні,

немає. А. Г. Мартин пише: «Аналізуючи причини фактичного не проведення в Україні моніторингових досліджень земельного фонду, можна виділити головні з них: політичне керівництво держави не завжди усвідомлює потенціал моніторингу земель як інструменту контролю за станом довкілля, природокористуванням, урбанізацією, надзвичайними ситуаціями; практично повна відсутність цільового бюджетного фінансування; інституційна розпорошеність моніторингових повноважень, відсутність єдиної управлінської або наукової структури, відповідальної за реалізацію всього спектру моніторингових завдань» [310]. По-друге, документ, який ми наразі розглядаємо, не містить жодних індикаторів, які б безпосередньо стосувались пасовищ та сіножатей. Те ж саме, до речі, можна стверджувати й про контроль, оскільки нормативно не визначені параметри та показники, які б доцільно було б, на нашу думку, контролювати у розрізі кормових угідь. Це накладає свій відбиток на загальне ставлення до досліджуваної проблематики. Так, у Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року, затвердженій рішенням Запорізької обласної ради від 25.02.2016 р. № 1, зазначається, що у регіоні водною ерозією охоплено 35,5 %, а вітровою – більш ніж 90 % площі сільськогосподарських угідь, значно зменшився вміст гумусу в ґрунтах, збільшуються площі засолених, солонцюватих, осолоділих та підтоплених земель [311]. Тим не менш, немає жодної згадки про поліпшення пасовищ та сіножатей і підвищення їх питомої ваги у загальній площі кормових угідь. Навіть питання оптимізації структури сільськогосподарських угідь окреслюються лише як існуюча проблема, але без формулювання конкретних заходів щодо її вирішення.

Для виправлення ситуації вбачається необхідним у Положенні про моніторинг земель та Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення ввести поняття «геоботанічне обстеження пасовищ/сіножатей». Прикладом унормування такого поняття є, зокрема, Закон Республіки Казахстан від 20 лютого 2017 р. № 47-VI ЗРК «Про пасовища», у якому ця діяльність визначається як «обстеження, що проводяться з метою визначення продуктивності пасовищ, побудови та складу травостою, місць його вирощування,

можливості використання пасовищ для випасання різних видів сільськогосподарських тварин, якості трав'яної та деревинно-чагарникової рослинності пасовищ» [161]. У вітчизняному законодавстві цьому аспекту земельно-управлінської роботи загалом присвячена ст. 36 Закону України «Про землеустрій», відповідно до якої «грунтові, геоботанічні та інші обстеження земель при здійсненні землеустрою проводяться з метою отримання інформації про якісний стан земель, а також для виявлення земель, що зазнають впливу водної та вітрової ерозії, підтоплення, радіоактивного та хімічного забруднення, інших негативних явищ» [243]. Однак наведена стаття все ж має загальний характер, не враховує особливостей кормових угідь і загалом вирізняється достатньо низьким рівнем практичної реалізації.

Не останню чергу, на нашу думку, це пов'язано із загальним доволі формальним ставленням до агрохімічної паспортизації земель у державі, яка була започаткована Указом Президента України від 2 грудня 1995 р. № 1118/95 «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» [312]. Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 р. № 536 було затверджено Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, відповідно до якого «об'єктами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення є: рілля, у тому числі зрошувана, осушена; сіножаті і пасовища; багаторічні насадження. Агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ і багаторічних насаджень – через кожні 5-10 років і є обов'язковою для всіх землевласників та землекористувачів» [313].

Однак реальні масштаби агрохімічної паспортизації земель в Україні не відповідають нормативно закріпленим. До того ж становить інтерес у контексті викладеного рішення Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду у справі № 287/587/16-ц, в якому, зокрема, зазначено, що «покладення на громадянина, зацікавленого у приватизації земельної ділянки, обов'язку проведення агрохімічної паспортизації земельної ділянки, що є складовою моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення,

який здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, суперечить змісту положень статей 116, 118, 186, 186-1 ЗК України, Закону України "Про землеустрій"» [314]. Певною мірою, це можна тлумачити так, що агрохімічна паспортизація сприймається як зайвий бюрократичний фактор на шляху лібералізації земельних відносин.

З огляду на викладене, з метою належного інституційного забезпечення розвитку мережі пасовищ та сіножатей в Україні необхідно у складі ЦОВВ у сфері сільського господарства, який, до речі, обов'язково має бути як окремий елемент у системі центральних органів виконавчої влади держави, створити Департамент аграрного землевикористання, який повинен реалізовувати державну політику у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, зокрема, й кормових, у взаємодії із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру і Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

Попередньо підсумовуючи, ще раз наголосимо, що предметом нашого аналізу був не весь спектр функцій публічного управління у поземельній сфері, а лише ті з функцій, де, як нам вбачається, проявляється специфіка правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. Загалом же слід відзначити, що інтегральним недоліком чинного законодавства є вкрай скупе правове регулювання відповідних відносин щодо саме кормових угідь, оскільки фактично вони розчиняються у складі земель сільськогосподарського призначення, де традиційно основна увага сконцентрована саме на ріллі.

3.2. Правова охорона земельних ділянок для вирощування кормів для худоби

Закріплення у ст. 14 Конституції України положення про те, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [116], свідчить про виключну важливість земельних ресурсів у всіх сферах життєдіяльності людини, про запровадження державою окремих правових

механізмів щодо охорони земель як базисного природного об'єкта. За справедливим твердженням В. Д. Сидор, «конституційні земельні норми виступають координатором усього земельного законодавства, забезпечуючи його єдність і конституційність як за формою, так і за змістом» [315, с. 68]. Тому закономірно, що вказаний конституційний постулат знайшов своє подальше втілення у нормах чинного ЗК України, Закону України «Про охорону земель» та ін. Водночас, мусимо констатувати цілковиту слухність твердження П. Ф. Кулинича про те, що з початку новітніх земельних перетворень у нашій державі «хоча охорона земель була зазначена як завдання земельної реформи, фактично воно не мало реального змісту і носило «ритуальний» характер» [297, с. 17]. Відтак, розвиває цю думку вчений, «перед земельно-правовою наукою все ще стоїть завдання щодо розробки концепту землеохоронної функції земельного права України, адекватного соціально-економічним та юридичним реаліям етапу завершення земельної реформи» [297, с. 19]. А. Г. Мартин, оцінюючи ситуацію з точки зору землевпорядної науки, зазначає, що «проведена в Україні земельна реформа мала своїм головним результатом лише соціалізацію землі – її перерозподіл між населенням. При цьому при здійсненні реформи було знехтуване значення землі як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил і базисного компонента довкілля, що у сучасних умовах стало причиною виникнення ряду кризових явищ економічного та екологічного характеру в землекористуванні, подолання яких значно ускладнюється відносинами власності» [316, с. 11].

Дійсно, певна фетишізація важливості питань права власності на землю, передусім, приватної, причому як не стільки у текстах нормативних та програмних документів, скільки у практичній площині, призвела до декларативності та вихолощеності правових механізмів охорони земель, зокрема й кормових угідь. Відтак, ми поділяємо тезу С. П. Погурельського та С. О. Осипчука про те, що «популярні на початку 90-х років міркування з приводу того, що «нічия» колгоспно-радгоспна земля приречена на деградацію, тоді як приватна власність на землю (у тому числі в рамках особистих селянських чи фермерських господарств)

гарантуватиме екологічно бережливе ставлення господаря до землі, який не допустить псування своєї власності, на жаль, поки що не справдилися. Проте і раніше й тепер цілком ясно, що сама форма власності на землю, якою б вона не була – державною, колективною чи приватною, – не може гарантувати захист земель від деградації та виснаження» [317, с. 6].

Видатний американський біолог та еколог Баррі Коммонер, розглядаючи людство частиною єдиної природної системи, яке у той же час експлуатує цю систему, тобто природні ресурси, визнає це явище парадоксальним, оскільки кожному із нас одночасна роль представника й експлуататора природи не дає змоги правильно її розуміти [318, с. 11]. Своєю чергою, Ювал Ной Харарі пише, що з плином століть розвитку цивілізації людина з «неважливої тварини, що тихенько займалася своїми справами в далекому куточку Африки, <...> перетворилась на володаря всієї планети та жах екосистеми» [319, с. 519].

Наведені судження, які безпосередньо не стосуються питань юриспруденції, а торкаються загальних філософсько-методологічних підвалин взаємодії людини і суспільства, на нашу думку, мають постійно спрямовувати правників на критичне сприйняття стану справ щодо охорони навколишнього природного середовища загалом та земель зокрема. О. Г. Бондар доречно зазначає: «Грунтуючись на засадах Концепції сталого розвитку, яка в останні десятиліття в усьому світі, і наша держава не є винятком, є домінуючою методологічною платформою, на якій взагалі розбудовується все розмаїття людської діяльності по відношенню до природи, вітчизняне екологічне законодавство досить рясно пронизане імперативами про верховенство вимог екологічної безпеки. Разом із тим, поточні реалії свідчать, на жаль, про неефективність цих норм» [320, с. 37].

На думку М. О. Фролова, «охорона земель є важливою складовою предмета земельно-правового регулювання, а тому майже усі інститути земельного законодавства у той чи інший спосіб мають земельно-охоронне спрямування. <...> Саме у системі охорони земель найбільш повно виявляється нерозривний зв'язок земельного та екологічного права, у якому охорона земель являє собою частину більш широкого поняття охорони навколишнього природного

середовища» [321, с. 73]. Цей зв'язок прослідковується і в контексті досліджуваного нами питання, оскільки землі для вирощування кормів для худоби, з одного боку, підлягають правовій охороні у складі земель сільськогосподарського призначення, з іншого ж, є складовим структурним елементом екомережі.

Ю. С. Шемшученко, досліджуючи проблеми кодифікації екологічного права, слушно наголошує, що необхідність прийняття Екологічного кодексу «зумовлена потребою у подальшій екологізації господарської діяльності, посиленні впливу державних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки в країні, у тому числі законодавчих, які мають надати екологічній політиці в Україні системного характеру» [322, с. 5]. Поділяючи цю точку зору, зазначимо, тим не менш, що за відсутності Екологічного кодексу України чи іншого кодифікованого нормативно-правового акту у зазначеній галузі певною мірою системоутворюючі функції у цій царині виконує Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища». Як стверджує І. І. Каракаш, «вказаний закон позитивно вплинув на розвиток і становлення природоресурсних та природоохоронних відносин в суспільстві, забезпечив збереження унікальних природних ландшафтів та сприяв поширенню об'єктів і територій природно-заповідного фонду країни, змінив ставлення української спільноти до свого природного оточення, у т. ч. при здійсненні господарсько-економічної діяльності, суттєво підвищив свідомість громадян щодо ощадливого використання національних природних багатств і тим самим виконав своє основне призначення стосовно забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини і суспільства» [323, с. 25]. Згідно зі ст. 5 Закону земля, поряд з іншими природними ресурсами, виступає одним з об'єктів правової охорони [112].

Безпосередньо у площині земельно-правового регулювання механізми охорони земель закладені у ЗК України, а саме його Розділі VI, та Законі України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» (далі – Закон про охорону земель). У ст. 162 ЗК України та у ст. 1 Закону про охорону земель поняття «охорона земель» визначається практично тотожнім чином як «система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне

використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» [119; 240]. Зауважимо, що нормативне закріплення вказаного поняття мало місце і на рівні стандартів, а саме у Постанові Держстандарту СРСР від 28 жовтня 1985 р. № 3453 «Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84)», як «комплексу організаційно-господарських, агрономічних, технічних, меліоративних, економічних і правових заходів щодо запобігання і усунення процесів, які погіршують стан земель, а також випадків порушення порядку користування землями» [108]. Однак вказаний стандарт втратив чинність із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів від 23 листопада 2016 р. № 1066 [109].

М. В. Шульга раціонально наголошує на тому, що «головна мета охорони земель повинна полягати в тому, що вона має бути спрямована передовсім на попередження негативного впливу на землю та забезпечення поліпшення якісного стану земель, а також відновлення їх у випадку, коли вони зазнавали негативного впливу» [324, с. 29]. Значну увагу співвідношенню понять «охорона земель» і «раціональне використання земель» в одній із своїх статей приділяє С. В. Шарапова, роблячи важливий, на наш погляд, висновок, що «розгляд співвідношення «охорони земель» і «раціонального використання земель» зумовлений не тільки потребою розкрити зміст цих понять, а й загалом дослідити співвідношення природоресурсного та екологічного права» [325, с. 153]. Ця проблематика на сьогодні суттєво актуалізується, зокрема, у докторському дисертаційному дослідженні М. А. Дейнеги «Предмет і система природоресурсного права» (Київ, 2020), у якому вчена пропонує «розглядати природоресурсне право як самостійну галузь права у системі права України, правові норми якої регулюють комплексні суспільні відносини з використання (вилучення та споживання корисних властивостей) і відтворення (відновлення

кількісних та якісних характеристик) природних ресурсів, що мають потенційну або фактичну цінність для людини і є джерелом необхідних матеріальних та духовних благ» [326, с. 5].

У контексті викладеного звернемося до глибокої думки В. Л. Мунтяна, який писав: «Термін «охорона природи» вживається у двох значеннях. У першому випадку її розуміють як охорону окремих ділянок або об'єктів природи, що мають наукову, культурну чи іншу цінність. Така охорона здійснюється шляхом створення заповідників та заповідних територій. Охорона природи в широкому розумінні — це охорона всього природного комплексу, постійна і всебічна діяльність по захисту всіх природних ресурсів на основі їх перспективного використання за допомогою активного втручання в природні процеси і можливого регулювання» [327, с. 14]. Вчений послідовно наголошував на нерозривному зв'язку понять «охорона природи» і «раціональне використання природних ресурсів». На думку В. Г. В'юна та О. М. Семикіна, у сучасній концепції раціонального землекористування треба домогтися «подолання антагоністичного характеру суперечностей між використанням і охороною земель» [328, с. 5]. Такі тези цілком адекватно корелюються з наявними у зарубіжній науці підходами щодо забезпечення сталого розвитку. Як зазначають Charles H. Eccleston та Frederic March, “sustainability requires that a proactive approach encompass economic development and preservation of environmental quality” [329, p. 66].

Власне кажучи, такий підхід щодо земель унормований у чинному законодавстві України. Разом із тим, не вирішеною ще з радянських часів залишається проблема нормативного визначення змісту категорії «раціональне використання земель». А. О. Булгаков у своєму історико-правовому дисертаційному дослідженні питань правового регулювання земельних відносин в Україні у ХХ ст. детально простежив генезу підходів до змістовного наповнення вказаного концепту [43, с. 17–20]. Тим не менш, на сьогодні у ЗК України поняття «раціональне використання земель» вживається близько двох десятків разів, зокрема при формулюванні завдань земельного законодавства та його основних галузевих принципів [119], однак відповідна дефініція у кодексі відсутня, так само,

як і у Законах України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель» та ін. Г. О. Радченко, своєю чергою досліджуючи поняття та зміст раціонального використання земель, зокрема і його формування у радянській правовій науці та законодавстві, звертає увагу на нормативне його закріплення на рівні стандартів [330, с. 89]. За вже згадуваною вище Постановою Держстандарту СРСР від 28 жовтня 1985 р. № 3453 «Землі. Терміни та визначення ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84)» раціональне використання земель – це «забезпечення всіма землекористувачами у процесі виробництва максимального ефекту при здійсненні мети землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами» [108].

За умов нормативної невизначеності земельно-правова наука пропонує цілу низку визначень теоретичних. У цьому контексті суттєвий науковий інтерес становить кандидатське дисертаційне дослідження В. О. Костенка «Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель» (Харків, 2015), у якому автор ґрунтовно викладає становлення підходів до розуміння поняття «раціональне використання земель» [331, с. 57–65], пропонуючи за підсумками своє власне його бачення як такого «цільового і комплексного використання земель, при якому досягнуто баланс (найоптимальніше, пропорційне і гармонічне зіставлення) між ефективністю використання земель і екологічними вимогами» [331, с. 64–65]. Значну увагу цьому питанню приділяє у своїй кандидатській дисертації «Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права» (Харків, 2015) Н. В. Кравець [332, с. 89–96], роблячи при цьому висновок про те, що «доцільним й актуальним вбачається внесення змін до чинного земельного законодавства, зокрема до ЗК України, щодо заміни словосполучення «раціональне та ефективне використання земель сільськогосподарського призначення» на більш доречне у сучасних умовах «екологізбалансоване використання земель сільськогосподарського призначення» [332, с. 98]. Концепція раціонального використання, пише вчений, «не відповідає вимогам часу і, більше того, як вже зазначалося вище, є категорією оціночною, отже, не дає чіткої відповіді на питання, яким чином здійснювати це раціональне використання. Обов'язок землевласників

і землекористувачів ефективно здійснювати використання земельної ділянки, призначеної для аграрного виробництва, взагалі є незрозумілим» [332, с. 98]. Пропозиція, на нашу думку, цікава, однак знову ж таки без нормативного закріплення поняття «екологізбалансоване використання земель» і наповнення його чітким юридичним змістом ситуація суттєво не зміниться.

Д. В. Федчишин, розглядаючи досліджуване питання у контексті земель громадської забудови, зазначає, що вимоги раціонального використання та охорони земель зливаються у випадку дотримання екологічних, містобудівних та інших приписів у процесі використання земельних ділянок. В іншому випадку, коли такі норми порушуються та, відповідно, відбувається погіршення якості земель та навколишнього середовища населених пунктів загалом, землеохоронні вимоги виходять на перший план [333, с. 188].

Н. С. Гавриш розуміє раціональне використання земель як «забезпечення ефективного використання земель, що здійснюється з дотриманням публічних (суспільних) інтересів, із урахуванням екологічних зв'язків у навколишньому природному середовищі і в поєднанні з охороною земель як основою життєдіяльності людини» [334, с. 186]. Отже, при конструюванні цього визначення вживається термін «ефективність», тому зауважимо на наявності у земельно-правовому науковому обігу поняття «ефективне використання земель». Так, за А. С. Кондратюк, «ефективне використання земель лісогосподарського призначення <...> полягає в отриманні економічної вигоди з одночасним збереженням екологічної рівноваги» [335, с. 225]. Значну увагу поняттю «раціональне використання земель» у його співвідношенні з категорією «ефективне використання земель» у контексті досліджень контролю у поземельній сфері приділяє С. І. Хом'яченко [336, с. 38–41].

Загалом така термінологічна синонімія, на нашу думку, дещо нівелює значення поняття «раціональне використання земель», а тому вбачається доцільним все ж ввести до законодавства відповідну дефініцію, щоб відійти від використання вказаної категорії як певного лозунгу. Відсутність чіткого усталеного розуміння її змісту та його нормативного закріплення на законодавчому

рівні суттєво знижує результативність правового інструментарію охорони земель [337, с. 28]. На тлі такої поняттєвої невизначеності А. М. Мірошниченко зазначає, що «дискусія щодо текстуального визначення терміну «охорона земель» є непродуктивною. Сам термін є достатньо зрозумілим, і спроби його визначити за допомогою інших термінів навряд чи призведуть до зменшення ступеня багатозначності» [262, с. 386].

Викладене у повній мірі стосується і земель для вирощування кормів для худоби (сінокосів і пасовищ). Наголосимо, що відповідно до ст. 162 ЗК України та ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. № 962-IV «Про охорону земель» [240] раціональне використання земель невід’ємно вплетено у зміст категорії «охорона земель», відтак його значення для забезпечення належного правового режиму таких земель має принципову вагу. Ці угіддя становлять значну частку земель України: із 41,4 млн га земель сільськогосподарського призначення пасовища займають 5,3 млн. га, а сінокоси – 2,3 млн. га [338]. Крім того, земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби можуть обмежено перебувати і у складі земель інших категорій. Але при такій їх господарській значущості, природоохоронній цінності як елементів екомережі у вітчизняному законодавстві вкрай мало положень, які акцентовано із врахуванням специфіки цих земель наповнюють реальним змістом вимоги до їх раціонального використання, землеустрою, охорони тощо.

Отже, аналіз нормативного визначення поняття «охорона земель» дає підстави для виокремлення таких напрямів діяльності у цій сфері:

- забезпечення раціонального використання земель;
- запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб;
- захист від шкідливого антропогенного впливу;
- відтворення і підвищення родючості ґрунтів;
- підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення;
- забезпечення особливого режиму використання земель чотирьох категорій, а саме: природно-заповідного та іншого природоохоронного

призначення, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення.

Розглянемо кожен із окреслених напрямів у контексті земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. Цих земельних ділянок стосуються, передусім, перші чотири позиції. Тим не менш, з огляду на наше розуміння земель для вирощування кормів для худоби як міжкатегоріальної групи земель, останні два напрями також мають певне значення у досліджуваній царині.

Відсутність нормативного закріплення поняття «раціональне використання земель» (окрім рівня стандарту, та й той на сьогодні втратив чинність), про що йшлося вище, є, на нашу думку, негативним фактором, адже «раціональне використання землі є однією із елементів правосуб'єктності осіб, тому що обов'язок щодо їх раціонального використання входить до змісту права власності і права землекористування, в тому числі оренди земель» [339, с. 16]. Ліквідація цієї дефініційної прогалини не просто б забезпечило однакове розуміння цього терміну та правильне застосування його у практичній площині, але й наповнило б його реальним змістом, бо зараз він досить часто сприймається як кліше чи лозунг, зокрема, й у контексті земель для вирощування кормів для худоби.

Так, у Законі України «Про землеустрій» про кормові угіддя є лише одна безпосередня згадка, а саме у ст. 2 «Призначення землеустрою» [243]. У Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1134, основна увага приділяється ріллі [291]. Отже, якщо вести мову, скажімо, саме про пасовища, то вимоги до їх інвентаризації, розчищення та іншого поліпшення, використання добрив, організації раціонального використання угідь протягом пасовищного періоду, контролю за навантаженням пасовищ худобою і недопущення їх перенавантаження тощо практично не потрапляють до орбіти правового регулювання, залишаючись у сфері сільськогосподарської науки та кормовиробництва [340].

На нашу думку, такий стан справ є неприйнятним і потребує розробки теоретичних та правотворчих пропозицій, спрямованих на детальне унормування відносин щодо раціонального використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. Зазначимо, що використання подібних земель потребує дотримання певних правил. Далеко не всі з них за своїм змістом і призначенням можуть і мають бути урегульовані правовими нормами, як, скажімо, потреба худоби у зеленій кормовій масі на добу чи інший період часу, вимоги до боронування пасовищ, їх огорожування тощо. Тим не менш, на нашу думку, доцільним є унормування на підзаконному рівні, а саме на рівні правотворчості профільного центрального органу виконавчої влади, таких аспектів раціонального використання кормових угідь, як:

- їх інвентаризація;
- порядок обстеження угідь (культуртехнічного, гідротехнічного, агрономічного тощо) з подальшою розробкою комплексу заходів щодо застосування чи інших прийомів та способів поліпшення угідь;
- проведення заходів щодо поліпшення сінокосів та пасовищ, доведення їх до більш високого продуктивного рівня;
- організація та забезпечення раціонального використання цих угідь протягом всього пасовищного чи сінокосного періоду
- порядок сінокосо- та пасовищеобороту;
- нормативи внесення тих чи інших видів добрив.

С. Р. Погурельський та С. О. Осипчук справедливо акцентують увагу на важливості докорінного поліпшення стану справ щодо високопродуктивних сінокосів та пасовищ, окультурення під луки колишніх орних земель, їх залуження бобовими і злаковими травами тощо. Підраховано, пишуть автори, що «1 га сінокосу і пасовища з погляду економічної ефективності більш прибутковий, ніж 1 га ріллі» [317, с. 8]. Тому, на нашу думку, класифікація пасовищ на природні і культурні, поняття та ознаки високопродуктивних пасовищ та певна кількість інших понять і систематик мають увійти у правовий простір, оскільки такі суто природні характеристики цих угідь мають враховуватись при визначенні їх

правового режиму. Звернемось у цьому контексті до твердження В. І. Семчика, який писав: «Притаманні селянам риси дбайливості, розумної і вмілої взаємодії з об'єктами природи, які одночасно є й об'єктами права власності, створили певні умови та в процесі історичного розвитку призвели до формування багатокладної економіки й сільського побуту» [341, с. 23]. Отже, завдання права – зафіксувати, розвивати і стимулювати ці позитивні і корисні відносини та діяльність, що здійснюється в їх межах.

З урахуванням викладеного, під раціональним використанням земель для вирощування кормів для худоби ми пропонуємо розуміти використання їх таким чином, при якому буде досягнуто оптимальний баланс між збереженням та поліпшенням природного і господарського стану земель зокрема та агроландшафтів загалом і забезпеченням тваринницької галузі належною кормовою базою [342, с. 190].

Наступним важливим напрямом діяльності у сфері правової охорони земель для вирощування кормів для худоби є запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб. Пріоритетність земель сільськогосподарського призначення як один із галузевих принципів земельного права закріплений у ст. 23 ЗК України [119]. Втім, цей постулат останнім часом є предметом певної якщо не критики, то, принаймні, дискусії, і, на нашу думку, не без підстав. Найбільш змістовно це проявляється у твердженні П. Ф. Кулинича, що «тривала реалізація цього принципу призвела до надмірного сільськогосподарського освоєння території країни, що спричинило істотні негативні екологічні наслідки» [24, с. 18]. У зв'язку з цим вчений «обґрунтовує доцільність вдосконалення правового регулювання охорони і використання земель країни на засадах принципу пріоритету природоохоронного землекористування, відповідно до якого, по-перше, невикористовувані землі повинні переважно надаватися для організації об'єктів природно-заповідного фонду, рекреаційних територій та об'єктів, а також для заліснення, по-друге, частина земель сільськогосподарського призначення, насамперед деградовані та малопродуктивні землі, повинні бути планомірно трансформовані у землі, що

особливо охороняються (землі лісогосподарського, природоохоронного призначення тощо)» [24, с. 18–19]. Крім того, П. Ф. Кулинич розглядає питання пріоритетності і дещо під іншим кутом, а саме: «Використання земель сільськогосподарського призначення як природного ресурсу, засобу виробництва, операційного базису та нерухомості постійно конкурують між собою, що, на нашу думку, потребує вибудови певної пріоритетності зазначених функцій цих земель у системі правового регулювання земельних відносин. У зв'язку з цим, вважаємо, що вищим пріоритетом повинна стати охорона і використання сільськогосподарських земель як об'єкта природи, наступний щабель у системі пріоритетів сільськогосподарського землекористування має зайняти охорона і використання цих земель як засобу аграрного виробництва, а далі – охорона і використання сільськогосподарських земель як операційного базису та об'єкта нерухомого майна» [20, с. 67].

На нашу думку, вищевикладене потребує певної модернізації, а точніше, уточнення, принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у частині дотримання та забезпечення оптимального співвідношення різного виду сільськогосподарських угідь в межах цієї категорії. Особливої актуалізації ця проблема набула у ході новітньої земельної реформи в Україні. У фаховій землевпорядній літературі неодноразово зазначалось, що «поспішність у проведенні роздержавлення та приватизації сільськогосподарських підприємств призвела до ряду недоліків у підходах, змісті й порядку приватизації. Зокрема, це стосується складної й важливої проблеми використання деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, які відповідно до статті 172 Земельного кодексу підлягають консервації. Свого часу ці землі були залучені до складу орних угідь, де під впливом процесів деградації (ерозія, засолення, підтоплення тощо) вони значною мірою втратили родючість і перетворилися на орнонепридатні. За попередніми розрахунками площа таких земель в Україні перевищує 6,5 млн га» [317, с. 7]. На цій основі С. П. Погурельський та С. О. Осипчук роблять цілком слушний висновок про те, що «невідкладним завданням є оптимізація структури земельного фонду України стосовно утворення

нових форм власності й господарювання, з одного боку, і екологічних вимог, викликаних загрозливим станом земельного фонду, з другого» [317, с. 8]. Окремо автори акцентують увагу на оптимізації структури лукопасовищних угідь. Вони зазначають, що «на даний час недостатня кількість кормових ресурсів на цих природних кормових угіддях змушує відводити під фуражні та кормові культури орні землі – понад 10 млн га, при цьому виробництво кормів обходиться в декілька разів дорожче» [317, с. 8].

У контексті викладеного доречно згадати глибоку думку славетного українського вченого-грунтознавця В. В. Докучаєва, який у своїй фундаментальній праці «Наши степи прежде и теперь» (1892) писав про важливість встановлення нормативів співвідношення ріллі, лук, лісів і вод відповідно до місцевих кліматичних умов сільськогосподарських культур» [343, с. 76]. Ця теза вийшла із-під пера видатного українця майже 130 років тому, однак ні на йоту не втратила своєї актуальності, у тому числі, на жаль, із-за її неналежного втілення у сучасній практиці використання земельних ресурсів. З огляду на це особливої значущості набуває ландшафтний підхід у землевпорядкуванні та земельному праві як його юридичній оболонці. С. В. Єлькін обстоює введення до наукового обігу поняття «ландшафтне використання та охорони земель» [344, с. 4]. Розвиваючи цю тезу, вчений зазначає, що «системний аналіз масиву земельних, аграрних, екологічних законодавчих та підзаконних нормативних актів, що стосуються ландшафтної складової регулювання земельних відносин, свідчить про існування наступних групувань правових норм, об'єктом яких виступають: природний ландшафт, ландшафт екомережі, сільськогосподарський ландшафт («агроландшафт»), ландшафт населених пунктів (зокрема, «міський ландшафт»), культурний ландшафт, інші види» [344, с. 8].

Враховуючи, що більша частина земель для вирощування кормів для худоби – це землі сільськогосподарського призначення, особливий інтерес для нас становить категорія «агроландшафт». Як все зазначалось у попередньому підрозділі нашої дисертації, П. Ф. Кулинич визначає це поняття як «територію земель сільськогосподарського призначення з наявною на ній сукупністю

природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, знаходяться між собою у оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, а також нову екологічну й виробничу якість» [286, с. 146]. Звернемо увагу на словосполучення «у оптимальному кількісному співвідношенні», адже, як зазначає Д. І. Бабміндра, стан агроландшафту «як самоорганізаційної системи залежить від дії чинників, які його дестабілізують і стабілізують. При цьому рілля, будучи інтенсивно використовуваним угіддям, виступає дестабілізуючим чинником, а екстенсивно використовувані угіддя – сіножаті, пасовища й ліси – є стабілізуючим чинником агроландшафту» [345, с. 20]. Це відсилає нас до ст. 30 Закону України «Про охорону земель», де серед нормативів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів передбачені нормативи оптимального співвідношення угідь [240]. Вказаний законодавчий акт містить також ст. 33 «Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь» такого змісту: «Нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать: оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах» [240]. Разом із тим, повертаючись до ст. 30, а саме до її частини 2, зазначимо, що обов'язок встановити ці нормативи покладено на Кабінет Міністрів України [240].

Аналогічні положення закріплені у ст. 165 ЗК «Нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів», у якій також йдеться про нормативи оптимального співвідношення земельних угідь, які встановлюються Урядом держави [119]. Однак проблема полягає у тому, що «на сьогодні такі нормативи існують поки що у вигляді наукових розробок та методичних рекомендацій. Всебічно обґрунтованих нормативів щодо співвідношення розораних, лучних,

лісових та інших видів угідь для України чи її окремих регіонів немає. Існують лише нормативи структури ландшафтів для окремих регіонів Європейської частини СНД, розроблені науковцями і формально не затверджені. Кожен з цих нормативів індивідуальний і дійсний тільки для конкретного регіону» [346].

Отже, на сьогодні такі нормативи Кабінетом Міністрів України не затверджені, що фактично зводить до нуля результативність наведених законодавчих приписів. На нашу думку, проблема забезпечення оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь (ріллі та кормових угідь) має отримати належне нормативне підґрунтя для її вирішення та постійного моніторингу на майбутнє. Цілком слушно наголошує М. В. Шульга, що «при такому рівні розораності різко зменшується природний потенціал, спостерігаються зміни у екосистемі, ведення сільського господарства у такій ситуації досить часто стає одностороннім. Значна розораність земель небажана і у екологічному відношенні, оскільки можливі незворотні зміни природного середовища загалом і земель сільськогосподарського призначення зокрема» [17, с. 141]. Своєю чергою, варто згадати глибоку думку А. П. Гетьмана про те, що «швидкість деградації довкілля в Україні перевищила швидкість процесів біологічного пристосування організмів до середовища існування, тобто порушення екосистеми набуває незворотного характеру» [347, с. 206].

Конструктивна критика принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення з нашого боку, втім, свідчить лише про необхідність його певної модернізації, але аж ніяк не означає його заперечення. Тим більше, що у державі протягом останніх років збільшилась кількість випадків, які пов'язані із розорюванням земельних ділянок для випасання худоби та використанням їх всупереч цільовому призначенню. У якості кейсу для прикладу наведемо ситуацію, яка сталась у 2016 р. на Миколаївщині. Первомайською місцевою прокуратурою було виявлено факт нецільового використання земельної ділянки площею майже 8 га, розташованої на території Мигіївської сільської ради Первомайського району, яка у 2012 р. була передана Первомайською районною державною адміністрацією фізичній особі в оренду для сінокосіння та випасання

худоби. Однак ця ділянка орендарем використовувалась не за цільовим призначенням, на ній було створено штучні водойми та побудовано об'єкти нерухомості. Попри це, посадові особи райдержадміністрації, як сторони по договору, не контролювали виконання громадянином умов договору та додержання вимог законодавства. Реагуючи на порушення, прокуратура 18.07.2016 р. розпочала кримінальне провадження за частиною першою ст. 367 Кримінального кодексу України (службова недбалість, тобто неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди державним інтересам) [348].

У контексті викладеного суттєвий позитивний потенціал має Закон України від 17 червня 2020 р. № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [184]. Цей нормативно-правовий акт набирає чинності 24 липня 2021 р. і, як зазначалось у Пояснювальній записці до відповідного законопроекту № 2280, «прийняття законопроекту дозволить забезпечити ефективне використання та охорону всіх земель у межах території ОТГ, залучати інвесторів, задовольняти земельні потреби своїх громадян тощо» [281]. На нашу думку, в умовах реформи децентралізації влади, яка у земельно-правовому вимірі втілюється, насамперед, у пошук оптимальної правової моделі набуття та здійснення об'єднаними територіальними громадами своїх власницьких та управлінських повноважень щодо земельних ресурсів на відповідних територіях, проблема щодо земель сільськогосподарського призначення, зокрема за межами населених пунктів, суттєво загострилась. Як пише О. Г. Бондар, «однією із ключових реформ сьогодення в Україні є децентралізація влади та створення об'єднаних територіальних громад, які за своїм змістом є системними перетвореннями, що торкаються питань адміністративно-територіального устрою, організації місцевого самоврядування, тобто тих сфер, вихідні підвалини яких закладені в Основному Законі. Кроки у напрямку модернізації положень останнього у 2015 р., вчинені тодішнім Президентом України П. О. Порошенком, виявились невдалими. Так само не дала поки що результатів перша спроба чинного Президента України В. О. Зеленського у вигляді

проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстраційний № 2598 від 13.12.2019 р.), який 17 січня 2020 р. було відкликано з Парламенту для доопрацювання» [259, с. 51]. Поряд з цим, зазначає П. Ф. Кулинич, «у Законі України від 8 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» був допущений суттєвий юридичний прорахунок, оскільки при виборі назви для органу ОТГ – її ради – вирішили використати назву вже існуючих органів самоврядування традиційних територіальних громад міст, селищ та сіл» [349, с. 19]. Вчений, розвиваючи цю тезу, зазначає, що «ст. 12 ЗК, яка визначає повноваження сільських, селищних та міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин, не може бути однаково застосована для традиційних (необ'єднаних) територіальних громад та ОТГ, оскільки вони мають різний земельно-правовий статус» [349, с. 19]. За таких умов принципової невизначеності у принципових правових питаннях кількість випадків нецільового використання сінокосів та пасовищ, а краще сказати, розбазарювання таких земель, почала зростати.

Звернемось, зокрема, до матеріалів, розміщених на сайті проєкту «Наші гроші» [350]. Отже, 29 жовтня 2019 р. господарський суд Кіровоградської області відмовив у задоволенні позову Олександрійської місцевої прокуратури до ТОВ «Рос Агро» щодо розірвання договору та повернення земельної ділянки у зв'язку з нецільовим використанням. Справа торкалась земельної ділянки площею 19 га, що знаходиться за межами населеного пункту Лозуватської сільської ради Компаніївського району Кіровоградської області, і була орендована 2017 р. ТОВ «Рос Агро» терміном на 7 років. Обґрунтовуючи позовні вимоги, прокуратура посилалась на те, що під час перевірки стану додержання вимог земельного законодавства виявлено використання землі за не передбаченим договором цільовим призначенням, оскільки земельну ділянку під пасовище для сінокосіння та випасання худоби користувач переорав та засіяв сільськогосподарськими культурами, зібрав врожай та отримав відповідний дохід. Тим не менш, вивчивши обставини справи, суд вказав на відсутність в поданих прокуратурою матеріалах перевірки відомостей щодо систематичного розорювання відповідної земельної

ділянки, про вирощування на ній сільськогосподарських культур задля збирання врожаю, а не для випасання худоби, щодо фактичного збирання врожаю та інших подібних відомостей. Відтак, у рішенні суду було зазначено, що наявні дані не є достатніми ознаками зміни відповідачем виду використання земельної ділянки сільськогосподарського призначення з пасовища на рілля, оскільки також можуть свідчити про здійснення відповідачем на земельній ділянці певних заходів з метою поліпшення пасовища [350]. На наш погляд, таке рішення свідчить про нагальну необхідність повноцінного унормування відносин щодо землеустрою кормових угідь, щоб унеможливити наведені приклади «квазіполіпшення».

Цікаво, що у рішенні суду було зафіксовано, що у липні 2018 р. директор юридичної особи-відповідача підписав документи перевірки, за результатами якої державним інспектором було встановлено, що орендована ділянка оброблена та засіяна. Відповідно, він сплатив адміністративний штраф за ст. 55 КУпАП. Однак у суді фірма-відповідач стверджувала, що сплата штрафу її керівником та підпис на документах не означає визнання відповідачем вказаних в документах даних [350]. У цьому контексті варто зазначити, що у КУпАП у гл. 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» передбачена, зокрема, адміністративна відповідальність за порушення правил використання земель (ст. 53) та за порушення правил землеустрою (ст. 55) [351]. Однак, знову ж таки, результативність цих норм у річищі нашої проблематики прямує до нуля у зв'язку з лакунами у законодавстві про землеустрій таких угідь.

З огляду на вищезазначене становить інтерес проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення природоохоронного режиму використання земель сільськогосподарського призначення у процесі запровадження обігу земель)» (реєстр. № 2178-5 від 09.10.2019 р.) [352]. Нагадаємо, що цей документ був одним із багатьох альтернативних законопроєктів до основного Проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178 від 25.09.2019 р., який врешті-решт (після тривалих дискусій

у суспільстві та Парламенті та з урахуванням сотень правок) став основою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення». На жаль, законопроект № 2178-5 не отримав підтримки та був знятий з розгляду, але, на нашу думку, принаймні, певна частина його положень ще отримає свою актуалізацію у процесі подальшого формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, оскільки наразі політичні та економічні інтереси, як досить часто трапляється, заганяють «у тінь» питання екологічного спрямування. Очевидно, вказаний документ має певні вади, на які звернули увагу Головне науково-експертне управління Секретаріату Верховної Ради України та профільний Комітет з питань аграрної та земельної політики, однак ми, своєю чергою, акцентуємо увагу, передусім, на назві проекту, по-друге на передбаченій у ньому необхідності розробки та прийняття «законів України про збереження ґрунтів та охорону їх родючості, про державну програму заходів спрямованих на забезпечення оптимального співвідношення земельних угідь в Україні, про державну програму розвитку екологічної мережі до 2030 року» [352]. Можна дискутувати щодо інших положень проекту, але вищенаведені, на наше переконання, є конче необхідними кроками для подальшого розвитку земельних відносин у державі. Інакше меседж вищих органів влади та посадових осіб про принципово важливу роль природоохоронного вектору у новітній земельній реформі у державі й надалі залишатиметься лише гаслом.

У якості ще одного позитивного аспекта законопроект № 2178-5 зазначимо закладені у ньому пропозиції вдосконалити положення не лише суто земельного законодавства, але й галузей, які його доповнюють у деліктній площині. Йдеться, передусім, про викладення у новій редакції ст. 53-1 КУпАП, а саме: «Самовільне зайняття земельної ділянки, розорювання земель екстенсивних угідь (пасовищ, сіножатей та інших цілинних земель), зберігання та застосування пестицидів і добрив, влаштування літніх таборів для худоби, влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, миття та обслуговування транспортних засобів і техніки на землях у межах прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на

островах» [352]. Вбачається, що при наявності у чинному законодавстві такої норми ми б не зіткнулись із викладеним вище рішенням Господарського суду Кіровоградської області.

Відповідно до ст. 172 ЗК України «консервації підлягають деградовані і малопродуктивні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним. Консервації підлягають також техногенно забруднені земельні ділянки, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Консервація земель здійснюється шляхом припинення їх господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення» [119]. Дефініція «консервація земель» закріплена у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» [240] і загалом корелюється із вищевказаною статтею кодексу.

Отже, завдяки консервації земель також здійснюється корегування співвідношення сільськогосподарських угідь, щоправда, із суттєвим запізненням. Як зазначає С. В. Хомінець, «системний аналіз відповідних правових приписів дає підстави виділити наступні ознаки земельних ділянок, що підлягають консервації: 1) економічна неефективність їх подальшого використання (низькій рівень родючості ґрунтів), 2) екологічна небезпечність їх подальшого використання (ймовірність подальшої деградації землі за умови продовження експлуатації земельної ділянки в такому ж режимі, як і раніше), 3) радіаційна небезпечність та радіоактивна забрудненість земель (що створює небезпеку для життя і здоров'я людини або стану навколишнього природного середовища у разі подальшої експлуатації земельної ділянки)» [353]. У землевпорядній науці виокремлюють консервацію-реабілітацію та консервацію-трансформацію. У першому випадку рілля після відновлювальних заходів знов залучається у виробництво (після регенерації показників ґрунту та інших якісних характеристик), при трансформації ж деградовані та малородючі ґрунти вилучаються з ріллі і переводяться до іншого виду сільськогосподарських угідь, або й до іншої категорії земель [354, с. 34]. Нас у цьому контексті цікавить переведення ріллі у кормові угіддя, тобто залуження. Згідно зі ст. 5 Закону України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV «Про меліорацію

земель» залуження належить до культуртехнічної меліорації, яка «передбачає проведення впорядкування поверхні землі та підготовку її до використання для сільськогосподарських потреб» [355]. Втім, вказаний закон регулює супутні та тісно взаємопов'язані із консервацією відносини у сфері меліорації, тоді як окремого законодавчого акту, присвяченого саме консервації земель, у вітчизняному земельному законодавстві немає. Відповідно до частини четвертої ст. 172 ЗК України «порядок консервації земель встановлюється законодавством України» [119].

Наразі таким нормативним документом є Порядок консервації земель, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 283 від 26 квітня 2013 р. Відповідно до п. 9 цього Порядку консервація земель, зокрема, й шляхом залуження, здійснюється на підставі відповідного робочого проекту землеустрою, яким визначаються види, способи консервації земель, строк проведення консервації, напрями використання земель [356]. У Довіднику із землеустрою за ред. Л. Я. Новаковського (Київ, 2015) зазначається, що «залужені орні землі доцільно використовувати в подальшому в системі сіножатезмін або сіножатепасовищезмін з регулювання термінів сінокосіння в різних фазах розвитку рослин. При організації сіножатезмін потрібно створити надійний травостій, наблизивши його до природного, і на певний час повністю або частково відмовитись від поверхневого або докорінного поліпшення. Використання залужених орних земель у системі сіножатепасовищезмін передбачає поліпшення і поєднання сінокосіння з помірним випасом худоби» [62, с. 324, 326].

Повертаючись до Порядку консервації земель, не можна, на нашу думку, не відзначити його надмірну лаконічність у регулюванні відповідних суспільних відносин. Тому вбачається за доцільне звернутись до Проекту Закону про консервацію земель (реєстраційний № 2628 від 10 червня 2008 р.). Як бачимо, він дещо за давнини, однак з тих пір аналогічних законопроектів до Верховної Ради України не надходило. Попри свою нерезультативну долю, цей документ міг би більш системно упорядковувати таку діяльність у державі. Передусім, відзначимо його розвинений категоріальний апарат, який включає, окрім вживаних у ЗК

України та Законі України «Про охорону земель» термінів, такі поняття, як «залуження земель», «ренатуралізація земель», «трансформація земель» [357]. Проект містить достатньо повно виписані розділи щодо системи заходів з консервації земель, розроблення загальнодержавних і регіональних програм з консервації земель сільськогосподарського призначення, порядку проведення, порядку проведення відповідної землевпорядної діяльності, контролю за їх здійсненням та ін. [357].

Н. Є. Стойко, вивчаючи досвід США, пише про реалізацію у цій країні «понад 40 програм та підпрограм щодо раціонального природокористування, збереження та відновлення природних ресурсів» [358, с. 151]. Особливої уваги варта Програма ініціативи збереження пасовищних земель (Grazing Lands Conservation Initiative), котру описує вчена як «загальнонаціональний спільний процес осіб та організацій, що працюють над удосконаленням управління національними приватними пасовищами (Nation's privately owned grazing land) та поліпшенням їх продуктивності і якості. Приватні пасовищні угіддя США є національним надбанням, оскільки мають багато призначень і цінностей, які роблять їх надзвичайно важливими не тільки для землевласників, а й для всієї нації (суспільні вигоди від наявних запасів їжі; чистого повітря, здорової популяції диких тварин і здорового середовища проживання; поліпшення водних систем та рибальства; здорові прибережні райони). Ці землі надають можливості для поліпшення поживних речовин землі, застосування гною та інших джерел побічних поживних продуктів, зменшують ерозію ґрунту, зменшують потенціал для затоплення, наносів мулу і землі у водостоки і водойми, мають великий вплив на економічну і соціальну стабільність у сільських територіях» [358, с. 151–152].

Варто вказати, що оптимізація складу і структури сільськогосподарських угідь не розглядається нами виключно у розрізі залуження малопродуктивних, деградованих та техногенно забруднених земель. Насправді таке упорядкування має відбуватись на більш системних засадах, із врахуванням, з одного боку, вимог ландшафтного та екосистемного підходів, з іншого ж, потреб тваринницької галузі. С. Ю. Булигін, Б. І. Новак та Н. А. Пасічник наголошують на доцільності

переведення в інші види угідь ріллі на схилах крутістю 3 градуси і більше (близько 3,694 млн га), раніше розораних земель гідрографічної мережі (близько 1 млн га), земель, розміщених безпосередньо біля тваринницьких комплексів і навколо населених пунктів незалежно від їхньої якості (1,558 млн га) для створення сінокосів і пасовищ [359, с. 19–20]. Автори стверджують, що «розораність загальної території України не може перевищувати 40 %, а частка ріллі у площі сільськогосподарських угідь – 50 %» [359, с. 21].

Наступним елементом забезпечення правової охорони земель в Україні є захист від шкідливого антропогенного впливу. За В. П. Кучерявим, «до антропогенних факторів належать усі види створюваних технікою і безпосередньо людиною впливів, які пригнічують природу: *забруднення* (внесення в середовище нехарактерних для нього нових фізичних, хімічних чи біологічних агентів або перевищення наявного природного рівня цих агентів); *технічні перетворення й руйнування* природних систем ландшафтів (у процесі добування природних ресурсів, будівництва тощо); *вичерпання природних ресурсів* (корисні копалини, вода, повітря та ін.); *глобальні кліматичні впливи* (зміна клімату в зв'язку з діяльністю людини); *естетичні впливи* (зміна природних форм, несприятливих для візуального та іншого сприймання)» [360, с. 69]. У цьому контексті, проаналізувавши Закон України «Про охорону земель», ми знову повертаємось до такого правового інструменту, як нормативи оптимального співвідношення земельних угідь. Такі нормативи встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на земельні угіддя, у тому числі надмірну розораність сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать:

- оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів;

- оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах (ст. 33 Закону України «Про охорону земель») [240].

Наголосимо, що у ст. 30 вищевказаного Закону обов'язок встановлення нормативів в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів покладений на Кабінет Міністрів України, а цього не було зроблено донині. За останні роки з'явилась лише постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 р. № 164 «Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах» [361], яка формально зберігає чинність, але ж ст. 33-1 Закону України «Про охорону земель», яка стосувалась саме цього нормативу, протрималась у цьому нормативному документі лише з 2009 по 2015 р. і була виключена з нього Законом України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [136] – актом, на наш погляд, доволі суперечливим, де дійсно конструктивні підходи, спрямовані на зменшення втручання держави та органів публічної адміністрації у господарську діяльність, переважають із популістськими чи лобістськими положеннями. Тож, таким чином, маємо норму Закону без постанови і постанову без законодавчого положення – результат в обох випадках однаковий, оскільки, мовою математики, прямує до нуля.

Для України, де через сприятливість ґрунтово-кліматичних умов розораність земель уже сягнула за будь-які розумні межі – 80-90 %, практична реалізація нормативу співвідношення сільськогосподарських угідь має вкрай актуалізовану значущість. Йдеться, перш за все, про скорочення площ під ріллею, бо остання, якщо стає надмірною, привносить у агроландшафт елементи розбалансованості та робить його вразливим.

Наголосимо, що означена проблема існує у світовому масштабі. Як пишуть Euro Veinat та Peter Nijkamp, “apart from Europe, where forests and grassland show a slight increase, the overall trend is towards a substantial loss of natural land in favour of cropland” [362, p. 1]. В одній із наших публікацій ми, використовуючи статистичні дані TrendEconomy Open Data Portal, аналізували показники структури земельного фонду провідних зарубіжних країн. Отже, Франція із загальною площею 54,9 млн. га має 18,3 млн. га ріллі, що, таким чином, складає 33,3 %. В Австрії із площею

8,26 млн. га орні землі займають 1,35 млн. га, тобто 16,3 %. Німеччина, площа якої 34,8 млн. га, володіє 11,8 млн. га ріллі (34 % території). В Нідерландах із загальною площею 3,3 млн. га рілля складає 1,04 млн. га, себто 31,5 %. В Іспанії частка орних земель становить 24,4 % (12,2 млн. га з 50). Якщо звернутись до постсоціалістичних країн, то маємо такі показники розораності земель: Болгарія – 32 % (3,48 млн. га з 10,8), Угорщина – 48 % (4,4 млн. га з 9), Польща – 35 % (10,9 млн. га з 30,6), Румунія – 38 % (8,77 млн. га з 23), Словаччина – 28 % (1,39 млн. га з 4,8), Чехія – 40 % (3,14 млн. га з 7,7), Білорусь – 27,9 % (5,67 млн. га з 20,3) [363, с. 261]. Як бачимо, лише Угорщина десь наближається за цими параметрами до України, та й то із суттєвим «відставанням». Загалом же відсоток ріллі до загальної площі земель Європейського Союзу становить 25 %. До речі, у США показник розораності земель становить близько 27 %. При цьому площа сільськогосподарських угідь, зайнятих фермерами, становить майже 400 млн. га, з яких 180 млн. – рілля, 220 млн. – природні та культурні пасовища [364, с. 18].

Свого часу Міністерство аграрної політики та продовольства України разом з Національною академією аграрних наук обґрунтували обсяги скорочення площ під ріллею у країні та в кожній області. Далі, вже в областях, з урахуванням ґрунтових умов, рельєфу, структури сільськогосподарських угідь та інших факторів, мали розробляти плани поступового виведення площ із ріллі й заміни їх на інші екологічностабілізуючі угіддя, зокрема й пасовища та луки. Але знову ж таки ми повертаємось до ключової проблеми, яка полягає у відсутності нормативного закріплення, інституційного забезпечення та, відтак, практичної реалізації таких кроків. Із нормативних документів останніх років у сфері земельних відносин ті з них, які хоча б у певній частині мають програмний характер, поодинокі. У цьому контексті варто згадати Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 [365]. У Загальній частині Стратегії констатується, що «надмірна розораність земель (понад 54 відсотки земельного фонду України), у тому числі на

схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу» [365]. Але ми акцентуємо увагу на тому, що цей документ містив конкретні положення, які мають безпосереднє відношення до кормових угідь. Зокрема, на Держгеокадастр та його територіальні органи для забезпечення здійснення заходів з охорони та раціонального використання земель покладался обов'язок «перевірити стан використання сіножатей, пасовищ та перелогів з метою виявлення фактів їх незаконного розорювання» [365]. Однак, як відомо, на підставі рішення Конституційного Суду України № 8-р/2019 від 25.06.2019 Постанова № 413 втратила чинність як така, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), оскільки, за позицією Суду, «Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу „Система організації процесу виконання Стратегії“, врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і таким чином вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України» [366]. Ця аргументація нами ні в якій мірі не заперечується, але зауважимо, що відповідний законодавчий акт, який би на належному рівні урегулював ці відносини, так і не був розроблений та прийнятий.

Захист земель, зокрема й кормових угідь, від негативного антропогенного впливу нерозривно пов'язаний з іншою складовою охорони земель, а саме системою правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на відтворення і підвищення родючості ґрунтів. Відповідно до частини першої ст. 168 ЗК України «ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони» [119]. У ст. 1 Закону України «Про охорону земель» охорона ґрунтів визначається як «система правових, організаційних, технологічних, та інших заходів, спрямованих на відтворення і збереження родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпечення екологічної безпеки довкілля» [240]. Як зазначає О. А. Вівчаренко, «у чинному законодавстві нашої

держави враховано біологічні властивості ґрунтів, їх цінність для розвитку аграрної промисловості України та передбачаються заходи, спрямовані на забезпечення їх охорони, в тому числі збереження їх корисних властивостей» [367, с. 104]. Разом із тим, у Національній доповіді щодо завершення земельної реформи, підготовленій провідними вченими та практиками-експертами із земельних питань у 2015 р., зафіксовано, що «нині спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів, зокрема зменшуються запаси гумусу, вміст поживних речовин, тривають процеси підкислення, засолення ґрунтів та ерозії, що зумовлює деградацію і опустелювання ґрунтового покриву. Протягом останніх 25 років середньозважений вміст гумусу зменшився на 0,22 відсоткового пункту і за результатами дев'ятого туру агрохімічного обстеження становив 3,14 %. [368, с. 31]. Тим не менш, йдеться далі у цьому джерелі, «не зважаючи на незадовільний екологічний стан земель, відбувається скорочення фінансування протиерозійних та ґрунтоохоронних заходів. Протягом 2009–2014 рр. обсяг коштів державного бюджету на виконання робіт з охорони земель порівняно з попередніми роками скоротився майже у 20 разів» [368, с. 31]. У контексті викладеного ми всіляко підтримуємо наукові підходи Н. С. Гавриш, якою «розроблено цілісну концепцію міжгалузевого (комплексного) правового інституту раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів, спрямовану на подальший розвиток теорії земельного, екологічного, природоресурсного та аграрного права України, яка полягає в формуванні на його засадах нових і вдосконалення існуючих підходів до поняття ґрунтів як особливого об'єкта правовідносин, вироблення нових правових понять і категорій, яка передбачає аналіз чинного вітчизняного законодавства в галузі використання, охорони земель, збереження і відтворення родючості ґрунтів, виявлення існуючих прогалин та розробку відповідних проектів нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення регулювання відповідних суспільних відносин, посилення практичної реалізації передбачених законом необхідних правових засобів у цій галузі, особливо контролю за їхньою якістю та безпекою» [369, с. 8–9].

Важливим аспектом правової охорони земель для вирощування кормів для худоби є насичення відповідного інституту нормами, спрямованими на врахування змін клімату. Це впливає, зокрема, з положень Закону України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», у якому серед таких засад закріплено «збереження такого стану кліматичної системи, який унеможливить підвищення ризиків для здоров'я та благополуччя людей і навколишнього природного середовища» [370]. Як зазначає Т. О. Коваленко, «можна виділити три групи заходів з адаптації сільського господарства України до змін клімату: загальні заходи адаптації сільського господарства до змін клімату; спеціальні заходи адаптації рослинництва до змін клімату; спеціальні заходи адаптації тваринництва до змін клімату. Зокрема, до загальних заходів з адаптації сільського господарства до змін клімату можна віднести розробку і реалізацію національних програм спостережень і вивчення кліматичних змін, боротьбу з деградацією земель та опустелюванням, підвищення лісистості та створення громадських сіножатей і пасовищ, відновлення та стале використання торфовищ, збільшення територій та об'єктів природно-заповідного фонду» [371, с. 36].

Окрема увага в організаційно-правовому механізмі правової охорони сінокосів та пасовищ має бути приділена земельних ділянкам для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва. Як зазначається у Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р, «рівень споживання на одну особу молока, м'яса, риби, плодів, винограду значно нижчий науково обґрунтованих норм» [372]. Це вимагає відповідного реагування в напрямку створення сприятливих умов, у тому числі й правових, для розвитку вітчизняного тваринництва. У контексті ж тенденції, притаманної розвиненим країнам світу щодо підвищення питомої ваги органічного виробництва у національному валовому продукті цих держав, стимулювання органічного тваринництва в Україні вбачається однією з пріоритетних задач в агропромисловому комплексі. Разом із тим, наголошується у фаховій літературі, «в

усьому світі органічне тваринництво розвинене значно менше, ніж рослинництво. Це пояснюється більшою складністю організації процесу виробництва, виконання вимог, що висуваються до утримання тварин, їх годівлі, лікування, та інших принципів, закладених у розроблених регламентах, на підставі яких сертифікуються сільгосп підприємства» [373, с. 29].

Згідно зі ст. 1 Закону України від 10 липня 2018 р. № 2496-VIII «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» «органічне тваринництво – це органічне виробництво, пов’язане з утриманням, розведенням (виробництвом) сільськогосподарських тварин (у тому числі птиці та комах) та продукції для отримання продукції тваринного походження», а «органічний корм – це будь-яка речовина або продукт, включаючи добавки (перероблені, частково перероблені чи неперероблені), отримані в результаті органічного виробництва та призначені для годування тварин» [374]. Серед вимог до органічного тваринництва, закріплених у ст. 19 Закону, є й ті, що стосуються годування, профілактики хвороб та ветеринарного лікування, зокрема:

- годування тварин (у тому числі птиці та комах) органічними кормами, що відповідають їхній стадії розвитку. Частина раціону може бути кормами перехідного періоду;
- постійний доступ поголів’я до пасовищ або зелених та грубих кормів (крім комах)
- використання високоякісних кормів та забезпечення вигулу, належної щільності поголів’я тварин на одиницю площі та утримання у належних санітарних умовах, що забезпечують добробут та благополуччя тварин [374].

Отже, «до базових правил органічного тваринництва належать безприв’язне утримання тварин та використання пасовищ, але далеко не всіх» [375, с. 35]. Як зазначають фахівці, виробництво будь-якого органічного продукту починається з сертифікації землі. Навіть якщо мова йде про молоко або м’ясо, то, у першу чергу, органічний статус повинні отримати поля й пасовища, що використовуються для ведення тваринництва [376]. Ціла низка пунктів Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції, затверджених постановою

Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970, стосується пасовищ, лук та сіножатей, які використовуються у процесі формування кормової бази для тварин. При цьому виокремлюються неорганічні пасовища та органічні пасовища (пункти 252, 254) [377].

Варто зазначити, що положення чинного вітчизняного законодавства щодо органічного виробництва базуються на нормах міжнародного законодавства, а саме Постанови Ради (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 р. «Про органічне виробництво та маркування органічних продуктів» (далі – Постанова № 834) та Постанови Комісії (ЄС) № 889/2008 від 5 вересня 2008 р. «Детальні правила щодо органічного виробництва, маркування і контролю для впровадження Постанови Ради (ЄС) № 834/2007 стосовно органічного виробництва і маркування органічних продуктів» (далі – Постанова № 889). Згідно зі ст. 14 Постанови № 834 поголів'я худоби для органічного виробництва має бути народжене і вигодоване у виробничих підрозділах, які працюють на органічних засадах [378]. Своєю чергою, ст. 2 Постанови № 889 визначає «виробничий підрозділ» як «усе майно, яке використовується для виробництва, а саме: виробничі приміщення, земельні ділянки, пасовища, зони вільного вигулу, приміщення для утримання тварин, приміщення для зберігання врожаю, продуктів рослинництва, продуктів тваринництва, сировини і будь-які інші потужності для певного сектору виробництва» [379].

Отже, як слушно зазначає О. Д. Ковальчук, «органічне виробництво продукції скотарства повинне передбачати тісні взаємовідносини між даним виробництвом та землею, відповідні системи сівозміни і годівлі худоби органічними кормами, виробленими власне у господарстві або в сусідніх органічних господарствах» [380, с. 68]. Відтак, можемо підсумувати, що «наша країна потребує як створення нових, так і впорядкування наявних земельних ділянок з упровадженням удосконалених технологій виробництва органічної продукції тваринництва, яке відповідатиме міжнародним вимогам якості. Наявність значних площ високопродуктивних земель відкриває можливість для

України у недалекому майбутньому стати одним з європейських лідерів у виробництві екологічно безпечних продуктів харчування» [375, с. 35].

Висновки до розділу 3

Проведене у третьому розділі дослідження стало підґрунтям для таких висновків, узагальнень та пропозицій:

1. Формування правових засад публічного управління у сфері використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби здійснюється в умовах загального реформування відповідного інституту земельного права. Специфіку змісту публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби детермінують особливості таких земельних ділянок, по-перше, як об'єктів екосистем, по-друге, як різновиду сільськогосподарських угідь та, по-третє, як ресурсної основи для формування кормової бази для тваринництва.

2. Запропоновано визначення категорії «публічне управління у сфері використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби» та зроблено висновок про одностайність, з одного боку, підходів до самого тлумачення змісту поняття «функція публічного (державного) управління», з іншого ж, навпаки, різне бачення системи цих функцій та їх переліку.

3. Обґрунтовано доцільність розробки Державної та регіональних програм використання та охорони земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, із виокремленням спеціальних розділів щодо розвитку мережі кормових угідь. Альтернативним варіантом вирішення проблеми може бути розробка Загальнодержавної програми розвитку земельно-ресурсної бази для вирощування кормів для худоби.

4. Суттєвою лакуною інституту правових засад землеустрою у вітчизняному законодавстві є відсутність норм, які б визначали поняття та порядок здійснення сінокосо- та пасовищезмін. Відтак, обґрунтовано низку нормотворчих пропозицій щодо внесення змін до ЗК України, Закону України «Про землеустрій», Закону України «Про охорону земель», відповідних підзаконних нормативно-правових

актів, спрямованих на забезпечення детального спеціального унормування відносин щодо раціонального використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

5. Зроблено висновок про необхідність окремого інституційного забезпечення розвитку мережі пасовищ та сіножатей в Україні. Для цього у складі центрального органу виконавчої влади у сфері сільського господарства, який обов'язково має бути як окремий елемент у системі ЦОВВ держави, необхідно створити Департамент аграрного землевикористання, покликаний реалізовувати державну політику у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, зокрема, й кормових, у взаємодії із Держгеокадастром та Міндовкілля.

6. Нормативні положення щодо правової охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби є невід'ємною складовою змісту правового інституту охорони земель загалом. Разом із тим, при суттєвій господарській значущості цих земель, їх природоохоронній цінності як елементів екомережі у вітчизняному законодавстві вкрай мало положень, які акцентовано із врахуванням специфіки кормових угідь наповнюють реальним змістом вимоги до їх раціонального використання, землеустрою, охорони тощо. Відтак, обстоюється висновок про необхідність розробки теоретичних та правотворчих пропозицій, спрямованих на детальне унормування відносин щодо раціонального використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

7. На підставі наявних у земельно-правовій науці підходів до розуміння поняття «раціональне використання земель» як такого та у його взаємозв'язку із категорією «охорона земель» дістали подальшого розвитку пропозиції щодо його нормативного закріплення з метою усунення декларативності тих положень чинного законодавства, які базуються на використанні цього концепту. Сформульовано визначення «раціональне використання земель для вирощування кормів для худоби».

8. Регулювання рівня антропогенного навантаження на землі для вирощування кормів для худоби має забезпечуватись, передусім, шляхом

застосування нормативів оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь, як це закріплено у ст. 165 ЗК України та ст. 30 Закону України «Про охорону земель». Однак на сьогодні такі нормативи Кабінетом Міністрів України не затверджені, що фактично зводить до нуля результативність наведених законодавчих приписів. Отже, проблема забезпечення оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь (ріллі та кормових угідь) має невідкладно отримати належне нормативне підґрунтя для її вирішення та постійного моніторингу на майбутнє.

9. Потребує певної модернізації принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у частині дотримання та забезпечення оптимального співвідношення різного виду сільськогосподарських угідь у межах цієї категорії. Домінування ріллі і надмірна розораність земель є проблемою загалом визнаною, але, водночас, такою, що не знаходить реального вирішення ні на державному, ні на регіональному рівнях. З огляду на це особливої значущості набувають ландшафтний та екосистемний підходи у землевпорядкуванні та земельному праві як його юридичній оболонці.

10. Окрема увага в організаційно-правовому механізмі правової охорони сінокосів та пасовищ має бути приділена земельним ділянкам для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва. Україна потребує як створення нових, так і впорядкування наявних кормових угідь із упровадженням удосконалених технологій виробництва органічної продукції тваринництва, яке відповідатиме міжнародним вимогам якості.

11. Серед чинників, які детермінують подальший розвиток правових засад охорони земель для вирощування кормів для худоби, є негативні процеси щодо зміни клімату.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило на підставі аналізу наявних наукових, науково-публіцистичних, нормативних, статистичних джерел та судової практики вирішити вагоме наукове завдання, а саме здійснити комплексну теоретичну розробку питань правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні й підготувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює ці відносини. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки, узагальнення і рекомендації:

1. Простеження розвитку наукової думки щодо правового регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби свідчить про те, що вказана проблематика зрідка ставала предметом спеціальних правничих наукових розробок. Переважно окремі її аспекти розглядались у межах загальних досліджень правового режиму земель сільськогосподарського призначення, правових засад діяльності окремих суб'єктів аграрного господарювання, зокрема особистих селянських господарств, юридичних проблем формування екологічної мережі та ін. Відтак, проведене у дисертації дослідження дозволило певною мірою ліквідувати цю лакуну та має слугувати підґрунтям для подальших наукових пошуків.

2. Відносини щодо використання земельних ресурсів для потреб тваринництва завжди у тій чи іншій мірі перебували в орбіті правового регулювання. Із зародженням систем земельно-правового та еколого-правового регулювання як окремих юридичних галузей зросла й кількість норм, які були цьому присвячені. Водночас, про більш-менш системний підхід до формування засад правового режиму земельних ділянок для вирощування кормів для худоби можна вести мову лише зі становленням радянської правової системи на теренах України.

3. У роботі здійснено періодизацію генезису правових засад використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби, у межах якої виділено такі

періоди: 1) зародження, виникнення перших нормативних актів, що стосувалися правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах (із часів «Руської Правди» до періоду визвольних змагань на українських землях); 2) радянський (з жовтня 1917 р. до 1991 р.), який включає чотири підперіоди: а) з жовтня 1917 р. від появи перших земельно-правових норм більшовицької влади і до прийняття Земельного кодексу УСРР 1922; б) з 1922 р. до введення у дію Земельного кодексу УРСР 1970 р.; в) з 1970 р. до появи Земельного кодексу УРСР 1990 р.; г) з грудня 1990 р. до проголошення незалежності Української держави 24 серпня 1991 р.; 3) сучасний (з 1991 р. до нинішнього часу), що охоплює два підперіоди: до прийняття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. та від його введення у дію і до сьогодні.

4. Обґрунтовано, що до земель для вирощування кормів для худоби належать земельні ділянки, які перебувають у складі земель сільськогосподарського призначення, а також земель лісгосподарського призначення, житлової і громадської забудови, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, водного фонду, промисловості, транспорту та ін. Головними конститутивними ознаками таких земель є їхні природні характеристики, які роблять їх придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби, та сільськогосподарське використання для потреб тваринництва у межах, дозволених основним цільовим призначенням і правовим режимом таких ділянок. Відповідно, визначено поняття «земельні ділянки для вирощування кормів для худоби» як «земельні ділянки зі складу земель сільськогосподарського призначення, а також інших категорій земель, які за своїми природними властивостями й характеристиками є придатними для сінокосіння та/чи випасання худоби і правовим режимом яких не встановлена заборона здійснення відповідної діяльності». Для нормативного закріплення наведеної категоріальної пропозиції сформульовано пропозицію доповнити ст. 22 ЗК України частиною третьою такого змісту: «До пасовищ та сіножатей можуть бути віднесені земельні ділянки у складі інших категорій земель, які можуть обмежено використовуватись для сінокосіння та/чи випасання худоби у межах, дозволених основним цільовим призначенням та

правовим режимом таких ділянок». Також пропонується на рівні ЗК України закріпити поняття «високопродуктивні (культурні) пасовища та сіножаті» зі встановленням для таких угідь додаткових вимог щодо їх використання, підвищення продуктивності (докорінного поліпшення) та охорони.

5. Запропоновано поняття «правовий режим земель для вирощування кормів для худоби» визначити як встановлений нормами земельного, аграрного та екологічного права порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких здійснюється сінокосіння та/чи випасання худоби, що забезпечує їх стале використання, ефективну охорону та підвищення екологічного, господарського і ресурсного потенціалу. Встановлено, що теоретична концепція «двогалузевого правового поля» у контексті земельних ділянок для вирощування кормів для худоби модифікується і набуває мультигалузевого характеру. Враховуючи, що такі ділянки є не лише об'єктами певних земельних прав, але й елементами екомережі та ключовим елементом у системі ресурсного забезпечення тваринницької галузі, вони потрапляють під кумулятивну дію норм земельного, екологічного та аграрного права.

6. Категорія «правова форма використання земель» є однією із ключових у земельному праві. Однак ні чинний ЗК України, ні інші акти земельного законодавства не містять визначення цього поняття, що є суттєвою категоріальною прогалиною. Правова форма використання земельної ділянки детермінує її правовий режим, але не може бути зведена лише до останнього. Так само поняття «правовий титул використання земельної ділянки» і «правова форма використання земельної ділянки» корелюються між собою, але не є тотожними.

7. Правова форма використання земельної ділянки для вирощування кормів для худоби – це передбачена законодавством юридична модель експлуатації відповідної ділянки, що базується на певному речовому чи зобов'язальному праві (правовому титулі) на цю ділянку та визначає конкретні особливості змісту її правового режиму із врахуванням належності до тієї чи іншої категорії земель. Іншими словами, йдеться про юридичну модель набуття, реалізації та припинення того чи іншого суб'єктивного права на земельну ділянку.

8. Використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби в Україні може здійснюватися на підставі: 1) права власності; 2) права постійного землекористування; 3) права емфітевзису; 4) сервітутних прав; 5) договору оренди; 6) права загального землекористування; 7) права тимчасового користування лісами щодо земельних ділянок лісгосподарського призначення; 8) права користування ділянками мисливських угідь.

9. Експлуатація земельних ресурсів для вирощування кормів для худоби на підставі права приватної власності є можливою для фізичних осіб на земельних ділянках для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства та садівництва. Що ж до юридичних осіб, то земельні ділянки для вирощування кормів для худоби можуть бути у власності недержавних сільськогосподарських підприємств (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва) та недержавних несільськогосподарських підприємств, установ, організацій, релігійних організацій, об'єднань громадян (для ведення підсобного сільського господарства).

10. У процесі завершення вирішення питань, пов'язаних із відносинами права колективної власності на землю, мають бути враховані серед пріоритетних завдання належного земельно-ресурсного забезпечення тваринництва та оптимізації структури сільськогосподарських угідь. У контексті земель для вирощування кормів для худоби це питання актуалізується, передусім, проблемою нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних паїв, серед яких частка кормових угідь, порівняно із ріллею, доволі значна. Вбачається, що з прийняттям Закону України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрощення в Україні» територіальні громади суттєво підвищили свою спроможність щодо вирішення, зокрема, й питань стосовно створення громадських пасовищ та задоволення інших комунальних потреб, пов'язаних із тваринництвом.

11. На праві постійного землекористування та на орендних засадах у якості земель для вирощування кормів для худоби можуть використовуватись ділянки не лише зі складу земель сільськогосподарського призначення, але й земель інших категорій (водного фонду, лісогосподарського призначення, природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оборони та ін.), у межах, що визначаються вимогами правового режиму певної ділянки за її основним цільовим призначенням.

12. Чинний ЗК України не містить жодної норми щодо публічних сервітутів. Тим не менш, на основі аналізу наявних у земельно-правовій науці підходів та зарубіжного досвіду зроблено висновок про доцільність унормування таких сервітутів, зокрема для сінокосіння та випасу сільськогосподарських тварин.

13. Частина друга 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 нормативне закріплення поняття такого роду земельних ділянок відсутнє, так само як і хоча б ключові положення щодо процедури створення та порядку використання цих об'єктів. Відтак, зроблено висновок про необхідність затвердження на рівні Кабінету Міністрів України Положення про порядок створення, використання та охорони громадських пасовищ і сінокосів. Відповідно, сформульована пропозиція доповнити частину другу ст. 34 ЗК України абзацом другим такого змісту: «Порядок створення, використання, поліпшення та охорони громадських пасовищ і сіножатей визначається Кабінетом Міністрів України».

14. Створення громадських сінокосів та пасовищ має переслідувати не лише суто господарські цілі, але й соціальні та екологічні, оскільки завдяки цьому органи публічної адміністрації вирішували б не лише проблему задоволення населення у кормах для їх тваринницьких господарств, але й завдання оптимізації землекористування на відповідних територіях.

15. Формування правових засад публічного управління у сфері використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби здійснюється в умовах загального реформування відповідного інституту земельного права. При цьому

перехід від поняття «державне управління» на користь концепту «публічне управління» зумовлений як зростанням ролі самоврядного управління вказаними землями, особливо у контексті реформи децентралізації в Україні, так і перенесенням акцентів на «людиноорієнтовану» модель взаємовідносин між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами земельно-управлінських правовідносин.

16. Під публічним управлінням у сфері використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби необхідно розуміти організаційно-управлінську діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка є формою реалізації системи відповідних функцій публічного управління та спрямована на забезпечення раціонального використання і ефективної охорони таких земель, формування сталого землевикористання у сфері аграрного виробництва та всебічної підтримки розвитку тваринницької галузі. Доведено, що специфіку змісту публічного управління щодо земель для вирощування кормів для худоби детермінують особливості таких земельних ділянок, по-перше, як об'єктів екосистем, по-друге, як різновиду сільськогосподарських угідь та, по-третє, як ресурсної основи для формування кормової бази для тваринництва.

17. Обґрунтовано доцільність розробки Державної та регіональних програм використання та охорони земель, які використовуються у сфері сільськогосподарського виробництва, із виділенням спеціальних розділів щодо розвитку мережі кормових угідь. Альтернативним варіантом вирішення проблеми може бути розробка Загальнодержавної програми розвитку земельно-ресурсної бази для вирощування кормів для худоби.

18. Зроблено висновок про необхідність окремого інституційного забезпечення розвитку мережі пасовищ та сіножатей в Україні. Для цього у складі центрального органу виконавчої влади у сфері сільського господарства, який обов'язково має бути як самостійний елемент у системі центральних органів виконавчої влади держави, необхідно створити Департамент аграрного землевикористання, покликаний реалізовувати державну політику у сфері раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, зокрема, й

кормових, у взаємодії із Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру і Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

19. Суттєвою лакуною інституту правових засад землеустрою у вітчизняному законодавстві є відсутність норм, які б визначали поняття та порядок здійснення сінокосо- та пасовищезмін. Тому пропонується внести зміни до пункту «ж» частини першої ст. 184 ЗК України та до пункту «е» частини другої ст. 25 Закону України «Про землеустрій», доповнивши їх після слова «сівозміни» словами «пасовищезміни, сінокосозміни». Відповідні зміни пропонується внести до Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, передбачивши у ньому особливості проведення сінокосо- та пасовищезмін для кормових угідь. Також запропоновано доповнити частину першу ст. 36 Закону України «Про землеустрій» після слів «ґрунтові, геоботанічні та інші обстеження земель» словами «у тому числі геоботанічні обстеження пасовищ та сінокосів». Своєю чергою, необхідно у Положенні про моніторинг земель та Положенні про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення ввести поняття «геоботанічне обстеження пасовищ/сіножатей».

20. Нормативні положення щодо правової охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби є невід'ємною складовою змісту правового інституту охорони земель загалом. Разом із тим, при суттєвій господарській значущості цих земель, їх природоохоронній цінності як елементів екомережі у вітчизняному законодавстві вкрай мало положень, які акцентовано із врахуванням специфіки кормових угідь наповнюють реальним змістом вимоги до їх раціонального використання, землеустрою, охорони тощо. Відтак, обстоюється висновок про необхідність розробки теоретичних та правотворчих пропозицій, спрямованих на детальне унормування відносин щодо раціонального використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби.

21. На підставі наявних у земельно-правовій науці підходів до розуміння поняття «раціональне використання земель» як такого та у його взаємозв'язку із

категорією «охорона земель» дістали подальшого розвитку пропозиції щодо його нормативного закріплення з метою усунення декларативності тих положень чинного законодавства, які базуються на використанні цього концепту. Водночас пропонується під раціональним використанням земель для вирощування кормів для худоби розуміти використання їх таким чином, при якому буде досягнуто оптимальний баланс між збереженням та поліпшенням природного і господарського стану цих земель зокрема та агроландшафтів загалом і забезпеченням тваринницької галузі належною кормовою базою.

22. Регулювання рівня антропогенного навантаження на землі для вирощування кормів для худоби має забезпечуватись, передусім, шляхом застосування нормативів оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь, як це закріплено у ст. 165 ЗК України та ст. 30 Закону України «Про охорону земель». Однак на сьогодні такі нормативи Кабінетом Міністрів України не затверджені, що фактично зводить до нуля результативність наведених законодавчих приписів. Отже, проблема забезпечення оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь (ріллі та кормових угідь) має невідкладно отримати належне нормативне підґрунтя для її вирішення та постійного моніторингу на майбутнє. Крім того, встановлено доцільність включення до ст. 30 Закону України «Про охорону земель» такого виду нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, як «гранично допустимі норми навантаження на пасовища».

23. Потребує певної модернізації принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у частині дотримання та забезпечення оптимального співвідношення різного виду сільськогосподарських угідь у межах цієї категорії. Домінування ріллі і надмірна розораність земель є проблемою загалом визнаною, але, водночас, такою, що не знаходить реального вирішення ні на державному, ні на регіональному рівнях. З огляду на це особливої значущості набувають ландшафтний та екосистемний підходи у землевпорядкуванні та земельному праві як його юридичній оболонці.

24. Окрема увага в організаційно-правовому механізмі правової охорони сінокосів та пасовищ має бути приділена земельним ділянкам для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва. Україна потребує як створення нових, так і впорядкування наявних кормових угідь із упровадженням удосконалених технологій виробництва органічної продукції тваринництва, яке відповідатиме міжнародним вимогам якості.

25. Важливим напрямом вдосконалення субінституту правової охорони земель для вирощування кормів для худоби є його насичення нормами, спрямованими на врахування змін клімату.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гетьман А. П. Шляхи становлення й розвиток науки земельного права. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 95. С. 103–107.
2. Багай Н. О. Розвиток науки аграрного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Львів, 2002. 243 с.
3. Гетьман А., Анісімова Г. Теоретико-методологічні засади формування національної доктрини земельного права. *Право України*. 2020. № 5. С. 29–42.
4. Добряк Д. С., Канаш О. П., Бабміндра Д. І., Розумний І. А. Класифікація сільськогосподарських земель як наукові передумови їх екологобезпечного використання. Київ : Урожай, 2007. 464 с.
5. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 4 : *Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права* / за ред. Ю. С. Шемшученка. Харків : Право, 2008. 480 с.
6. Правова доктрина України : у 5 т. Т. 4 : *Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права* / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Харків : Право, 2013. 848 с.
7. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. Москва : Госюриздат, 1958. 424 с.
8. Правовой режим земель в СССР / отв. ред. Г. А. Аксененок. Москва : Наука, 1984. 326 с.
9. Жариков Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования. Москва : Юрид. лит., 1969. 200 с.
10. Індиченко П. Д. Радянське земельне право. Київ : Вища школа, 1971. 175 с.
11. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування : монографія. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1973. 181 с.
12. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 247 с.

13. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР : навч. посіб. Київ : Вища школа, 1982. 232 с.
14. Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Харьков : Вища школа ; Изд-во при Харьк. ун-те, 1986. 160 с.
15. Янчук В. В. Правовой режим пахотных угодий (на материалах Украинской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 1982. 24 с.
16. Лемешенко А. А. Правовое регулирование рационального использования пастбищ (по материалам Киргизской ССР). Фрунзе : Илим, 1976. 132 с.
17. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : монография. Харьков : Консум, 1998. 224 с.
18. Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : монографія / за заг. ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. Київ : Ред. журн. «Право України» ; Харків : Право, 2013. 372 с.
19. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. Київ : Знання, 2007. 445 с.
20. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. Київ : Логос, 2011. 688 с.
21. Магомедова Т. М. Генеза теоретичних засад правового режиму земель для вирощування кормів для худоби в земельно-правовій науці. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки.* 2019. № 3–4. С. 35–43.
22. Кулинич П. Ф. Поняття та юридичні ознаки земель сільськогосподарського призначення. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 2. С. 204–209.
23. Кулинич П. Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин. *Часопис Київського університету права.* 2008. № 4. С. 174–180.

24. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 39 с.
25. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / наук. кер. та відп. ред. Н. І. Титова. Львів : ПАІС, 2005. 368 с.
26. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
27. Луняченко А. В. Земли сельскохозяйственного назначения: правовой режим использования гражданами на праве собственности. Одесса : Латстар, 2002. 180 с.
28. Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 1999. 17 с.
29. Ільків Н. В. Оренда земель сільськогосподарського призначення в Україні: теоретичні й практичні аспекти : монографія / за заг. ред. Н. І. Титової. Львів : ЛьвДУВС, 2007. 296 с.
30. Беженар Г. М. Правове регулювання використання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2007. 20 с.
31. Юрченко Е. С. Право сільськогосподарського землекористування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 227 с.
32. Юрченко Е. С. Особливості реалізації права сільськогосподарського землекористування у прикордонній смузі України. *Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди відзначення 25-річчя Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ, 08–10 верес. 2017 р.). Івано-Франківськ, 2017. С. 183–185.
33. Вовк О. М. Право громадян на землю в сільській місцевості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1997. 15 с.

34. Туєва О. М. Земельні ділянки для сінокосіння й випасання худоби: правові питання. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 126–130.
35. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
36. Хвасенко А. А. Правовое обеспечение развития личных крестьянских хозяйств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харьков, 2002. 193 с.
37. Хвасенко А. А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2002. 19 с.
38. Лебідь В. І. Правове становище особистих селянських господарств в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2002. 21 с.
39. Костяшкін І. О. Право загального землекористування громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 06. Київ, 2005. 19 с.
40. Литвинець В. М. Право територіальної громади села на землю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2011. 17 с.
41. Марченко С. І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2008. 17 с.
42. Кондратюк Т. М. Правовий режим земель національної екологічної мережі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 233 с.
43. Булгаков А. О. Правове регулювання раціонального використання та охорони земель у ХХ ст. : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 226 с.
44. Булгаков А. О. Правове регулювання раціонального використання та охорони земель у ХХ ст. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 20 с.
45. Заріцька І. М. Історичний досвід розвитку земельного законодавства в Україні (1917–1921 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 20 с.

46. Бурдін М. Ю. Регулювання земельних відносин в Україні (друга половина XVII – XX ст.): історико-правовий та інституційний виміри : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 473 с.
47. Пащенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2001. 20 с.
48. Родік О. О. Дослідження правової охорони ґрунтів у доктрині земельного права Української РСР. *Університетські наукові записки*. 2016. № 2. С. 151–161.
49. Шульга М. В. Історико-правовий аспект використання кормових угідь як різновиду права землекористування. *Екологічне право*. 2017. № 1–2. С. 74–81.
50. Багай Н. О. Розвиток науки аграрного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2002. 19 с.
51. Багай Н. О. Розвиток науки аграрного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Львів, 2002. 243 с.
52. Коваленко Т. О. Розвиток науки аграрного права на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2006. Вип. 72–73. С. 13–20.
53. Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Київ : Юридична думка, 2011. 312 с.
54. Шингель Н. А. Правовой режим земель в Республике Беларусь. Минск : ГИУСТ БГУ, 2005. 112 с.
55. Чмыхало Е. Ю. Правовая охрана сельскохозяйственных угодий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Саратов, 2000. 20 с.
56. Иващук И. С. Правовое обеспечение охраны земель сельскохозяйственного назначения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2012. 29 с.
57. Соколова А. А. Правовое обеспечение надлежащего использования земель сельскохозяйственного назначения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2015. 200 с.
58. Хасанов Д. Г. Право природопользования в сельском хозяйстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2008. 24 с.

59. Усманова Л. Ф. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в аграрном секторе экономики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Уфа, 2000. 49 с.
60. Селиванова К. А. Эколого-правовой механизм в аграрном секторе экономики: направления реализации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Оренбург, 2016. 192 с.
61. Третьяк А. М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування : монографія. Херсон : Грінь Д. С., 2012. 440 с.
62. Довідник із землеустрою / за ред. Л. Я. Новаковського. 4-те вид., перероб. і допов. Київ : Аграрна наука, 2015. 492 с.
63. Бабміндра Д. І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.08.01. Київ, 2005. 35 с.
64. Данкевич В. Є. Розвиток земельних відносин у сільському господарстві: теорія, методологія, практика : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Житомир, 2017. 583 с.
65. Интигринова Т. П. Права собственности на пастбищные угодья: проблемы, дискуссии, опыт. Москва : Ин-т Гайдара, 2011. 156 с.
66. Попова О. Обезземелення громадян іде... *Дзеркало тижня*. 2016. 29 січ. URL: <https://zn.ua/ukr/ariculture/obezzemelennya-gromadyan-ide-.html> (дата звернення: 03.12.2018).
67. Довідник по сіножатях і пасовищах / за ред. А. В. Боговіна. Київ : Урожай, 1990. 208 с.
68. Настольная книга для русских сельских хозяев. Т. 1 / сост.: А. П. Людоговский, И. Н. Чернопятков, И. А. Стебут, А. А. Фадеев. Санкт-Петербург : А. Ф. Девриен, 1875. 944 с.
69. Сидор В. Д. Науково-теоретичний аналіз основних недоліків сучасного земельного законодавства України та шляхів їх усунення. *Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних*

відносин в Україні : колективна монографія / відп. ред. : Т. Є. Харитонова, І. І. Каракаш. Одеса, 2018. С. 67–86.

70. Словник української мови : у 11 т. Т. 11 / голова редкол. І. К. Білодід ; ред. тому С. І. Головащук. Київ : Наукова думка, 1980. 636 с.

71. Створення законів Хаммурапі. Хаммурапі та його закони. URL: <https://historyancient.ru/uk/drevnijj-vostok/creating-laws-hammurabi-hammurabi-and-its-laws/> (дата звернення: 01.11.2018).

72. Підопригора О. А., Харитонов Є. О. Римське право : підручник. 2-ге вид. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 528 с.

73. Пасічник М. С. Руська правда як основний законодавчий документ Давньої Русі. *Квалілогія книги*. 2013. № 1 (23). С. 89–98.

74. Донець О. В. Правове регулювання використання й охорони земель в Україні до 1917 року. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Вип. 32, т. 2. С. 146–150.

75. Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. Земельне право України : підручник. Київ : Ін Юре, 2008. 600 с.

76. Бондар Л. О., Курзова В. В. Екологічне право України : навч. посіб. 2-ге вид., допов. і перероб. Харків : Бурун Книга, 2008. 368 с.

77. Рубаник В. Є. Правове регулювання земельних відносин у Київській Русі та феодально роздробленій Русі. *Земельне право України*. 2006. № 5. С. 3–13.

78. Челпан Р. Правове регулювання захисту лісів від пожеж на українських землях у X–XI століттях. *Юридична Україна*. 2011. № 4. С. 27–32.

79. Воронцов С. А. Становление и развитие земельных отношений в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2008. 29 с.

80. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Т. 1 : Статут Великого князівства Литовського 1529 р. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса : Юридична література, 2002. 464 с.

81. Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й. Історія держави і права України. Львів : Світ, 1996. 296 с.

82. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Т. 2 : Статут Великого князівства Литовського 1566 р. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса : Юридична література, 2003. 560 с.

83. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. Т. 3 : Статут Великого князівства Литовського 1588 р. : у 2 кн. Кн. 2 / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса : Юридична література, 2004. 568 с.

84. Лановик Б. Д., Матисякевич З. М., Матейко Р. М. Економічна історія України і світу : підручник / за ред. Б. Д. Лановика. Київ: Вікар, 1999. 737 с.

85. Грозовський І. М. Звичаєве право запорозьких козаків : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 1998. 17 с.

86. Ухач В. З. Історія держави і права України : (конспекти лекцій) : навч. посіб. Тернопіль : Вектор, 2011. 378 с.

87. Грозовський І. М. Право Нової Січі (1734–1775 рр.) : навч. посіб. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 108 с.

88. Кресіна І. О., Кресін О. В. Гетьман Пилип Орлик і його Конституція. Київ : Фотовідеосервіс, 1993. 80 с.

89. Права, за якими судиться малоросійський народ. 1743 / відп. ред. та авт. передм. Ю. С. Шемшученко ; упоряд. К. А. Вислобоков. Київ, 1997. 548 с.

90. Блажівська О. Новели речового, зобов'язального та спадкового права в Правах, за якими судиться малоросійський народ. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 25–30.

91. Вовк О. Й., Карпічков В. О. «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 року як правова пам'ятка міського самоврядування України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68), № 6. С. 1–6.

92. Езжева М. Н. Понятие права собственности на землю в Российском законодательстве XIX в. *Вестник РУДН. Серія: Юридические науки*. 2010. № 1. С. 5–10.

93. Гончаренко В. Право Украины во время ее пребывания в составе Российской империи. *Право Украины*. 2013. № 1. С. 236–281.

94. Свод Законов Российской империи. Т. 10, ч. 3 : Законы межевые. URL: <https://runivers.ru/lib/book7372/388208/> (дата звернення: 03.10.2019).

95. Свод Законов Российской империи. Т. 12, ч. 2 : Уставы о городском и сельском хозяйстве, о благоустройстве в казенных и казачьих селениях, и о колониях иностранцев в империи. URL: <https://runivers.ru/lib/book7372/388223/> (дата звернення: 03.10.2019).

96. Захарченко П. Правовий режим земель за проектами Положень дворянських комітетів з покращення побуту поміщицьких селян правобережних українських губерній (середина XIX ст.). *Право України*. 2007. № 11. С. 148–152.

97. О землеустройстве : Закон Российской империи от 29 мая 1911 г. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Файл:Закон_о_землеустройстве_1911.djvu (дата звернення: 03.10.2019).

98. Про впорядкування користування сінокосами та про заходи підняття лугового господарства : Постанова ВУЦВК та Ради народних комісарів від 2 червня 1922 р. *Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. Харків, 1922. С. 443–445.

99. Булгаков А. О. Земельний кодекс 1922 р. УРСР – перша кодифікація норм з охорони та раціонального використання земель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6-1, т. 2. С. 85–89.

100. Земельный Кодекс УССР : Закон УССР от 29 ноября 1922 г. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP220002.html (дата звернення: 01.11.2019).

101. Про земельні розпорядки в смузі міст і містечок : Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 23 жовтня 1925 р. *ЗУ УРСР*. 1925. № 72. Ст. 411.

102. Громадська організація «Тваринницьке товариство «Фортуна»». URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/25968731/ (дата звернення: 03.04.2020).

103. Про внесення змін і доповнень до постанови Ради Міністрів УРСР від 23 березня 1959 р. № 402 «Про затвердження Правил використання водойм колгоспів, радгоспів і підсобних господарств та Правил користування береговою

смугою рибогосподарських водойм в УРСР» : Постанова Ради Міністрів УРСР від 21 червня 1983 р. № 275. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP830275.-html (дата звернення: 03.11.2019).

104. Земельний кодекс УРСР : Закон УРСР від 8 липня 1970 р. № 2874-VII *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.

105. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1653-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1981. № 12. Ст. 178.

106. Про внесення змін і доповнень до постанови Ради Міністрів УРСР від 20 листопада 1970 р. № 591 «Про затвердження Положення про порядок порушення клопотань і вирішення питань про відведення земельних ділянок для державних або громадських потреб» : Постанова Ради Міністрів УРСР від 12 грудня 1983 р. № 504. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP830504.html (дата звернення: 07.11.2019).

107. Положення про землі міст і селищ міського типу Української РСР : затв. Постановою Ради Міністрів УРСР від 20 березня 1984 р. № 136. *ЗП УРСР*. 1984. № 3. Ст. 21.

108. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84). Земли. Термины и определения : утв. Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28.10.1985 № 3453 [Дата введения 01.01.87 г.]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/v3453400-85#Text> (дата звернення: 03.12.2019).

109. 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.

110. Земельний кодекс Української РСР : Закон УРСР від 18 грудня 1990 р. № 561-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 10. Ст. 98.

111. Магомедова Т. М. Становлення правових засад використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби на теренах

України за радянських часів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки.* 2020. № 3. С. 63–69.

112. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 41. Ст. 546.

113. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-ХІV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 22. Ст. 198.

114. Про форми власності на землю : Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 18. Ст. 225.

115. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР : Закон України від 13 березня 1992 р. № 2196-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 25. Ст. 354.

116. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

117. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ (у редакції Закону України від 8 лютого 2006 р. № 3404-ІV). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12> (дата звернення: 07.04.2019).

118. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 07.05.2019).

119. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 07.05.2020).

120. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 18 с.

121. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів : монографія / наук. ред. М. В. Шульга. Харків : Фінарт, 2014. 274 с.

122. Воробйова Т. М., Бондар О. Г. До питання про місце земельних ділянок для вирощування кормів для худоби у структурі земель України. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19 травня 2017 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя, 2017. С. 191–192.
123. Зінченко О. І. Кормовиробництво : навч. вид. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Вища освіта, 2005. 448 с.
124. Воробйова Т. М. Поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їхнє місце в складі земель України. *Право і суспільство*. 2018. № 5, ч. 1. С. 126–131.
125. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3598.
126. Glossary of Statistical Terms : Agricultural Land. *OECD*. URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=74> (дата звернення: 04.12.2019).
127. Землепользование, орошение и методы ведения сельского хозяйства : определения. *Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций*. URL: www.fao.org/fileadmin/.../Land_Use_Definitions_FAO_STAT_RU.xlsx (дата звернення: 04.12.2019).
128. Теоретичні основи державного земельного кадастру : навч. посіб. / за заг. ред. М. Г. Ступеня. Львів : Новий світ-2000, 2003. 336 с.
129. Якубенко Б. Є., Попович С. Ю., Григорюк І. П., Мельничук М. Д. Геоботаніка : тлумачний словник : навч. посіб. Київ : Фітосоціоцентр, 2011. 420 с.
130. Добряк Д. С., Бабміндра Д. І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. Київ : Урожай, 2007. 336 с.
131. 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.
132. 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.

133. Про фермерське господарство : Закон України від 9 червня 2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 363.

134. Постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 8 квітня 2014 р. (справа № 21-371a13). URL: https://protocol.ua/ua/postanova_vsu_vid_08_04_2014_roku_u_spravi_21_371a13/ (дата звернення: 04.12.2019).

135. 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> (дата звернення: 09.10.2019).

136. 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.

137. Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 664-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 79. Ст. 2421.

138. Правове регулювання виробництва сільськогосподарської продукції : навч. посіб. / за ред. А. М. Статівки. Харків : Юрайт, 2015. 272 с.

139. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 23. Ст. 1014.

140. Краснов Н. И., Башмаков Г. С., Самончик О. А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве Российской Федерации. *Государство и право*. 1997. № 2. С. 75–85.

141. Про використання земель оборони : Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 52, т. 1. Ст. 2742.

142. 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.

143. Земельный кодекс Республики Армения : Закон Республики Армения от 4 июня 2001 г. № ЗР-185. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1361&lang=gus> (дата звернення: 07.04.2020).

144. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.

145. Воробйова Т. М. До питання про нормативне забезпечення використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2018 р.) / за заг. ред. А. М. Статівки. Харків, 2018. С. 328–333.

146. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 60. Ст. 2405.

147. Запоріжжя : генеральний план. URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/generalnij-plan> (дата звернення: 04.12.2018).

148. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 40. Ст. 2528.

149. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми вирощування кормів для худоби на землях житлової та громадської забудови та інших землях в межах населених пунктів (на прикладі м. Запоріжжя). *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя, 2018. С. 44–46.

150. Про Правила благоустрою території міста Запоріжжя : рішення Запорізької міської ради від 22 червня 2011 р. № 41 (із допов. згідно рішення від 27 березня 2013 р. № 13). URL: <http://zp.gov.ua/uk/documents/item/1203> (дата звернення: 04.12.2019).

151. 71410000-5 – Послуги у сфері містобудування (розроблення плану зонування території м. Запоріжжя (доопрацювання матеріалів плану зонування території м. Запоріжжя). План зонування території міста Запоріжжя : пояснювальна записка. Кн. 1. Київ, 2018. 96 с. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/kniga_1.pdf (дата звернення: 04.05.2020).

152. Кулинич А. П. Правовий режим земель міських територіальних громад в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 246 с.

153. Юрченко Е. С. Право сільськогосподарського землекористування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 20 с.

154. Ісаченко Н. В. Проблеми пріоритетності земель при забезпеченні їх раціонального використання. *Землеустрій і кадастр*. 2009. № 3. С. 63–68.

155. Барвінський А. В. Еколого-економічні аспекти формування сталого сільськогосподарського землекористування в ринкових умовах. *Землевпорядний вісник*. 2013. № 2. С. 50–53.

156. Земельный кодекс Республики Узбекистан : Закон Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 г. URL: <https://lex.uz/docs/149947> (дата звернення: 04.05.2020).

157. Земельный кодекс Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. № 442-II. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1040583 (дата звернення: 04.05.2020).

158. Зось-Кіор М. В. Ефективність використання сіножатей і пасовищ та перспективи трансформації земельних ресурсів. *Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету*. 2012. № 2. С. 188–192.

159. Земельный кодекс Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 25 июня 1999 г. № 695-IQ. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30420125&corr=30420125&status=0&excludeArcBuh=0#pos=7;-104&doclist_pos=0 (дата звернення: 04.05.2020).

160. Afghan Laws : The Law of Afghanistan on Pasture and Grazing Land. URL: <http://www.asianlii.org/af/legis/laws/lopag1271/> (дата звернення: 04.05.2020).

161. О пастбищах : Закон Республики Казахстан от 20 февраля 2017 г. № 47-VI. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34242826 (дата звернення: 04.05.2020).
162. О пастбищах : Закон Кыргызской Республики от 26 января 2009 г. № 30. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202594> (дата звернення: 04.05.2020).
163. О пастбищах : Закон Туркменистана от 18 августа 2015 г. № 267-V. URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tuk158536.pdf> (дата звернення: 04.05.2020).
164. О пастбищах : Закон Республики Узбекистан от 20 мая 2019 г. № ЗРУ-538. URL: <https://lex.uz/docs/4344718> (дата звернення: 04.05.2020).
165. О пастбищах : Закон Республики Таджикистан от 20 июня 2019 г. № 1618. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=117317 (дата звернення: 04.05.2020).
166. Воробйова Т. Правові форми використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 97–102.
167. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.10.2019).
168. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 10.10.2019).
169. Евтихийев И. И. Земельное право : учебник. Москва ; Петроград : ГИЗ, 1923. 186 с.
170. Краснов Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1966.
171. Балезин В. П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. Москва : МГУ, 1972. 224 с.
172. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов. Москва : Юрид. лит., 1976. 200 с.

173. Правовые вопросы межхозяйственной кооперации в сельском хозяйстве / отв. ред. В. И. Семчик. Киев : Наукова думка, 1981. 310 с.
174. Советское земельное право / под ред. В. С. Шелестова. Харьков : Вища школа, 1981. 232 с.
175. Земельне право : підручник / за ред. М. В. Шульги. Харків : Право, 2013. 520 с.
176. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
177. Сидор В. Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. *Адвокат*. 2010. № 8. С. 27–31.
178. Земельне право України : підручник / за ред. М. В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
179. Ситнік Т. М. Правовий режим земель, зайнятих земельними насадженнями у населених пунктах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 22 с.
180. Борденюк О. В. Правовий режим земель трубопровідного транспорту України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2016. 191 с.
181. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монография. Москва : Юрлитинформ, 2010. 456 с.
182. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. В. І. Семчика. 3-тє вид., перероб і допов. Київ : Ін Юре, 2007. 896 с.
183. Ковальчук Т. Г. Поняття та особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2005. Вип. 63–64. С. 32–37.
184. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 р. № 711-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 60. Ст. 1897.
185. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» № 2280 /

Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України.
<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67111&pf35401=529221>
(дата звернення: 04.05.2020).

186. Каракаш І. І. Теоретичні проблеми права власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Одеса, 2018. 44 с.

187. Костяшкін І. О. Окремі методологічні засади реалізації права власності на землю в Україні в умовах сталого розвитку. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 26 травня 2017 р., м. Київ / уклад.: В. В. Носік та ін. Чернівці, 2017. С. 116–120.

188. Андрейцев В. І. Удосконалення правового режиму землі як основного національного багатства – нагальна потреба сучасного соціально-економічного розвитку України. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 травня 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2020. С. 5–10.

189. О животноводстве : Закон Республики Молдова от 27 мая 1999 г. № 412-XIV. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3371 (дата звернення: 04.05.2020).

190. Про безпечність та гігієну кормів : Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2264-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 9. Ст. 332.

191. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18 травня 2017 р. № 2042-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 55. Ст. 1637.

192. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 29. Ст. 1950.

193. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 43. Ст. 1817.

194. Земельний фонд України станом на 1 січня 2016 року та динаміка його змін у порівнянні з даними на 1 січня 2015 р. URL: <http://land.gov.ua/info/zemelnyi-fond-ukrainy-stanom-na-1-sichnia-2016-roku-ta-dynamika-yoho-zmin-u-porivnianni-z-danymu-na-1-sichnia-2015-roku/> (дата звернення: 04.12.2019).

195. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 100.

196. Носік В. В. Земельне право і законодавство України: системна криза чи зміна парадигми в умовах реалізації цілей сталого розвитку в Україні до 2030 року? *Право України*. 2020. № 5. С. 76–90.

197. Аграрне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного. Київ : Істина, 2007. 448 с.

198. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2005. 848 с.

199. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2016. 424 с.

200. Кобецька Н. Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія. Івано-Франківськ : Прикарпат. ун-т ім. В. Стефаника, 2016. 271 с.

201. Федчишин Д. В. Реалізація та захист земельних прав в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2020. 418 с.

202. Вівчаренко О. А. Формування основ правового регулювання відносин власності на землю в Україні. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 26 травня 2017 р., м. Київ / уклад.: В. В. Носік та ін. Чернівці, 2017. С. 59–62.

203. Cursley J., Davys M. *Land Law*. New York : Palgrave Macmillan, 2011. 288 р.

204. Сільське господарство України – 2018 : статистичний збірник Державної служби статистики України. Київ, 2019. 235 с.

205. Санніков Д. В. Правовий режим земельних ділянок для садівництва громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2009. 19 с.
206. Проект Закону про садівництво громадян від 20 грудня 2011 р. № 9626. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42158 (дата звернення: 04.06.2019).
207. Проект Закону про садівництво громадян від 18 лютого 2016 р. № 4096. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH35S00A.html (дата звернення: 04.06.2019).
208. Кулинич П. Ф. Земельне законодавство України періоду земельної реформи: основні тенденції розвитку. *Право України*. 2020. № 5. С. 63–75.
209. Носік В. В. Деякі проблеми земельного, аграрного, екологічного права у контексті міжнародно-правових зобов'язань України. *Третє зібрання фахівців споріднених кафедр щодо обговорення стратегії еволюції аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку України* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7-10 червня 2018 р.) / відп. ред. : Т. Є. Харитонова, Х. А. Григор'єва. Одеса, 2018. С. 56–60.
210. Костяшкін І. О. Проблеми правового забезпечення використання нерозподілених (невитребуваних) земельних ділянок. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика* : зб матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2018. С. 27–30.
211. Моніторинг земельних відносин в Україні. URL: <http://www.kse.org.ua/download.php?downloadid=827> (дата звернення: 10.12.2019).
212. Данкевич В. Є. Нічийна земля: в Україні 391 000 га невитребуваних паїв. Яка область втрачає найбільше? URL: <https://voxukraine.org/uk/connector/nichijna-zemlya-v-ukrayini-391-000-ga-nevitrebuvanih-payiv-yaka-oblast-vtrachaye-najbilshe/> (дата звернення: 02.09.2019).
213. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення,

запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2498-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 67. Ст. 2249.

214. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 26. Ст. 1252.

215. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні : Закон України від 20 вересня 2019 р. № 132-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 82. Ст. 2791.

216. Dixon M. *Modern Land Law*. 11th ed. New York : Routledge, 2018. 542 p.

217. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2392.

218. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05> (дата звернення: 04.11.2018).

219. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 червня 2020 р., справа № 922/989/18. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/90458880?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.25852948.2.1715133815.1601809140-1269087850.1546979549 (дата звернення: 20.07.2020).

220. Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV (в редакції Закону України від 2 жовтня 2003 р. № 1211-IV) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 04.12.2019).

221. Сліпченко О. І. Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2016. 196 с.

222. Харитонova Т. Є. Договір емфітевзису: сучасний стан та перспективи розвитку в теорії та на практиці. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та*

практика : зб матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2018. С. 44–46.

223. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 36. Ст. 1185.

224. Харитонова Т. Є. Особливості здійснення земельного сервітуту на певних категоріях земель. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 26 травня 2017 р., м. Київ / уклад.: В. В. Носік та ін. Чернівці, 2017. С. 82–86.

225. Фролова Н. В. Право публічного земельного сервітуту. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф., виклад. та аспірант. складу / відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса, 2014. Т. 2. С. 515–517.

226. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/744100004> (дата звернення: 04.12.2018).

227. Черкашина М. К. Правові засади сервітутів при використанні природних ресурсів. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 95. С. 116–120.

228. Мірошніченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2009. 496 с.

229. Семчик В. І. Навчаючись, навчаю... : вибрані праці : до 85-річчя від дня народження. Київ : Спринт-Сервіс, 2012. 596 с.

230. Воробйова Т. Нормативне забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 259–264.

231. Даугуль В., Алексенко А. Актуальні питання використання земель сільськогосподарського призначення органами місцевого самоврядування. Харків : Фактор, 2018. 176 с.

232. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

233. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-ХІV. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 20. Ст. 190.

234. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 471.
235. Словник української мови : в 11 т. Т. 2 / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1971. 552 с.
236. Костяшкін І. О. Проблеми правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 37 с.
237. Екологічне право України : підручник / за ред. І. І. Каракаша. Одеса : Фенікс, 2012. 788 с.
238. Про порядок розподілу громадської сіножати у 2017 році : рішення Ізюмської міської ради Харківської області від 27 квітня 2017 р. № 1006. URL: <http://city-izyum.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/1006.pdf> (дата звернення: 10.02.2019).
239. Гриц Д. С. Общее землепользование в системе земельных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Москва, 2017. 18 с.
240. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 392. Ст. 349.
241. 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.
242. Ласкіна Н. Зміни земельного фонду України та їх вплив на стан ґрунтів. *Землевпорядний вісник*. 2017. № 4. С. 18–21.
243. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1178.
244. Про затвердження Рекомендацій щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 30 грудня 1999 р. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130219-99> (дата звернення: 02.10.2018).
245. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Держкомзему України : Наказ Державного агентства земельних ресурсів України

від 10 лютого 2014 р. № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0035821-14> (дата звернення: 02.10.2018).

246. Федорович В. І. Про правову природу власності на землі громадських пасовищ. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ, 2019. С. 202–204.

247. Рекомендації щодо створення поблизу населених пунктів із земель запасу та резервного фонду громадських пасовищ для випасання худоби : затв. Наказом Держкомзему України від 30 грудня 1999 р. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130219-99#Text> (дата звернення: 09.12.2018).

248. Методичні рекомендації по створенню громадських пасовищ. *Головне управління Держгеокадастру у Житомирській області*. URL: <http://zhytomyrska.land.gov.ua/stvorennya-gromadskix-vipasiv/> (дата звернення: 07.12.2018).

249. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80> (дата звернення: 07.12.2018).

250. Про затвердження положення про громадські пасовища : рішення Високопільської селищної ради від 09 лютого 2017 р. № 277. URL: http://kronau.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2621:--277-----&catid=65:-2017-&Itemid=126 (дата звернення: 07.12.2018).

251. Про створення громадського пасовища : рішення шостої сесії Корюківської міської ради сьомого скликання від 25 травня 2017 р. URL: <http://koryukivka-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2015/02/31-Grom-pasov.docx> (дата звернення: 07.12.2018).

252. Про створення громадських пасовищ та затвердження Положення про громадські пасовища : рішення Війтовецької селищної ради Волочиського району

Хмельницької області від 8 вересня 2016 р. № 93 URL: <https://viytovecka-gromada.gov.ua/docs/6230/> (дата звернення: 07.12.2018).

253. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 10.12.2019).

254. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.12.2019).

255. Методичні рекомендації по створенню громадського пасовища : інформ.-метод. зб. / уклад.: І. Б. Пузан, М. М. Троценко. Чернігів : ЦППК, 2014. 13 с.

256. Рибалка К. І. Публічне управління в галузі використання та охорони земель запасу України: адміністративно-правовий аспект. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 299–302.

257. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / голова редкол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

258. Публічне управління : термінологічний словник / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

259. Бондар О. Г. Публічне управління у сфері використання та охорони земель в Україні: актуальні проблеми правового та інституційного забезпечення. *Право України*. 2020. № 5. С. 43–62.

260. Проблеми адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія / В. І. Курило, О. П. Світличний, Т. С. Кичилюк та ін. ; за заг. ред. В. І. Курила, О. П. Світличного. Київ : НУБіП України, 2014. 568 с.

261. Сидор В. Д. Публічно-правові та приватноправові засади в земельному законодавстві України. *Право України*. 2011. № 7. С. 197–202.

262. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 678 с.

263. Бусуйок Д. В. Правове регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 464 с.

264. Олефіренко О. В. Удосконалення державного екологічного управління: досвід Європейського Союзу для України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2012. 20 с.

265. Носік В. В. Проблеми правового забезпечення реалізації цілей сталого розвитку у сфері збереження, відновлення та раціонального використання екосистем в Україні. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ, 2019. С. 23–26.

266. Земельне право. Академічний курс : підручник / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. Київ : Ін Юре, 2001. 424 с.

267. Бусуйок Д. В. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-центр, 2017. 352 с.

268. Джуган В. О. Правові основи управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 304–309.

269. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 51. Ст. 1760.

270. Тихонова О. М. Словник термінів з агрофітоценології. Суми : СДАУ, 2009. 21 с.

271. Рибалка К. І. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у галузі використання та охорони земель запасу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 18 с.

272. Кондратюк Т. М. Правовий режим земель національної екологічної мережі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 22 с.

273. Програма розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській області на 2014–2018 роки. URL: <http://khersonska.land.gov.ua/prohrama-rozvytku-zemvidn/> (дата звернення: 07.08.2019).

274. Програма збереження та відтворення родючості ґрунтів у Запорізькій області на 2014–2018 роки : затв. рішенням Запорізької обласної ради від 20 березня 2014 р. № 21. URL: <http://zor.gov.ua/content/trydcyat-tretya-pozachergova-sesiya-shostogo-sklykannya> (дата звернення: 07.08.2019).

275. Магомедова Т. М. Планування використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби: актуальні правові проблеми. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 р. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя, 2020. С. 305–307.

276. Мартин А. Г., Осипчук С. О., Чумаченко О. М. Природно-сільськогосподарське районування України : монографія. Київ : Компринт, 2015. 328 с.

277. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 681. *Офіційний вісник України*. 2004. № 21. Ст. 1429.

278. Ігнатенко І. В. Правові аспекти сільськогосподарського зонування земель. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2015. Вип. 213 (1). С. 101–108.

279. Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 105. *Офіційний вісник України*. 2018. № 22. Ст. 727.

280. Ущাপовська О. І. Планування в земельному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2019. 20 с.

281. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель» від 17 жовтня 2019 р. № 2280. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111 (дата звернення: 07.12.2019).

282. Лісова Т. В. Правове регулювання землеустрою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2005. 20 с.
283. Мартин А. Г. Концептуальні засади формування системи управління землями сільськогосподарського призначення державної власності. URL: https://www.zsu.org.ua/docs/articles/martyn_3.doc (дата звернення: 04.10.2018).
284. Аврамчук Б. О. Економічна оцінка земель сільськогосподарського призначення в ринкових умовах : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.06. Київ, 2018. 241 с.
285. Третяк А. М., Бабміндра Д. І. Земельні ресурси України та їх використання. Київ : ЦЗРУ, 2003. 143 с.
286. Кулинич П. Ф. Агроландшафт як об'єкт правової охорони. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 95. С. 142–146.
287. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми землеустрою щодо земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2018. С. 71–73.
288. Мартин А., Краснолуцький О. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: механізм здійснення. URL: https://zsu.org.ua/docs/articles/martyn_26.doc (дата звернення: 07.12.2019).
289. Про заходи щодо активізації роботи з розвитку тваринництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 729. *Офіційний вісник України*. 2008. № 63. Ст. 2139.
290. Про деякі заходи щодо поліпшення фінансового стану аграрного сектору економіки та розвитку тваринництва : Указ Президента України від 29 травня 2009 р. № 378. *Офіційний вісник Президента України*. 2009. № 15. Ст. 513.
291. Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування

угідь : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2011 р. № 1134. *Офіційний вісник України*. 2011. № 85. Ст. 3120.

292. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь : Наказ Державного агентства земельних ресурсів України від 2 жовтня 2013 р. № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0396821-13#Text> (дата звернення: 05.06.2019).

293. Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2018. 31 с.

294. Лісова Т. В. Правове регулювання землеустрою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2004. 189 с.

295. Инструкция по внутрихозяйственному землеустройству колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий Украинской ССР : утв. Министерством сельского хозяйства УССР 28 марта 1975 г. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-75> (дата звернення: 07.06.2019).

296. Третяк А. М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій : навч. посіб. Київ : Вища освіта, 2006. 528 с.

297. Кулинич П. Ф. Землеохоронна функція земельного права України на етапі завершення земельної реформи. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ, 2019. С. 17–20.

298. Байстрюченко Н. О., Бережна Ю. О. Удосконалення управління земельними ресурсами на регіональному рівні. *Вісник Сумського державного університету. Серія: Економіка*. 2016. № 1. С. 15–27.

299. Хом'яченко С. І. Правові форми здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2000. № 12. С. 63–66.

300. Кравченко С. Д. Форми державного контролю за використанням та охороною земель житлової та громадської забудови в містах. *Право України*. 2009. № 10. С. 225–231.

301. Бондар О. Г. До питання про забезпечення правового режиму землі як об'єкта права власності Українського народу. *Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України* : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., 26 травня 2017 р., м. Київ / уклад.: В. В. Носік та ін. Чернівці, 2017. С. 73–77.

302. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.

303. Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : НикаНова, 2013. 428 с.

304. Бондар О. Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06, 12.00.07. Київ, 2015. 505 с.

305. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 15. *Офіційний вісник України*. 2015. № 7. Ст. 164.

306. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829. *Офіційний вісник України*. 2019. № 71. Ст. 2508.

307. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 91.

308. Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 760). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF> (дата звернення: 07.12.2019).

309. Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення : Наказ Міністерства аграрної політики України від 26 лютого 2004 р. № 51. *Офіційний вісник України*. 2004. № 13. Ст. 922.

310. Мартин А. Г. Реформування системи моніторингу земель в Україні: напрями та механізми. *Землевпорядний вісник*. 2017. № 11. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/propozits-vchenikh> (дата звернення: 07.12.2019).

311. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року : затв. рішенням Запорізької обласної ради від 25 лютого 2016 р. № 1. URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2264/strategiya-regionalnogo-rozvitku-zaporizkoji-oblasti--na-period-do-2020-roku.html> (дата звернення: 07.12.2019).

312. Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення : Указ Президента України від 2 грудня 1995 р. № 1118/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118/95> (дата звернення: 07.12.2019).

313. Про затвердження Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 р. № 536. *Офіційний вісник України*. 2011. № 102. Ст. 3764.

314. Верховний Суд висловився щодо обов'язку проведення агрохімічної паспортизації земельної ділянки. *Юридична газета online*. 25 серп. 2020 р. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vs-vislovivsy-shchodo-obovyazku-provedennya-agrohimichnoyi-pasportizaciyi-zemelnoyi-dilyanki.html> (дата звернення: 07.12.2019).

315. Сидор В. Д. Про характер взаємодії конституційних земельних положень і земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 5. С. 65–68.

316. Мартин А. Г. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання. *Землеустрій і кадастр*. 2010. № 3. С. 10–19.

317. Погурельський С. П., Осипчук С. О. Актуальні проблеми землеустрою на сучасному етапі земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2004. № 3. С. 4–11.

318. Коммонер Б. Замыкающийся круг: природа, человек, технология. Ленинград : Гидрометеиздат, 1974. 279 с.

319. Харарі Ю. Н. Людина розумна. Історія людства від минулого до майбутнього. 2-ге вид. Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2018. 543 с.

320. Бондар О. Г. Деретуляція економіки та оцінка впливу на довкілля: правові проблеми співвідношення. *Земельне, екологічне, аграрне право: оцінка впливу на довкілля* : зб. матеріалів Всеукр. круглого столу (м. Київ, 18 червня 2018 р.) / уклад.: В. В. Носік та ін. Київ, 2018. С. 36–39.

321. Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 3. С. 73–79.

322. Шемшученко Ю. С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 4–10.

323. Каракаш І. І. Сучасні тенденції розвитку екологічного законодавства і права України. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика* : зб матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2018. С. 25–27.

324. Шульга М. В. Окремі аспекти сучасної правової охорони земель. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ, 2019. С. 29–31.

325. Шарапова С. В. Охорона земель та інших природних ресурсів у процесі землевикористання. *Проблеми законності*. 2018. Вип. 143. С. 151–159.

326. Дейнега М. А. Предмет і система природоресурсного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2020. 38 с.

327. Мунтян В. Л. Правова охорона природи Української РСР. Київ : Вид-во Київ. ун-ту, 1966. 103 с.

328. В'юн В. Г., Семикін О. М. Закономірності та наукові принципи розвитку раціонального землекористування. *Землевпорядний вісник*. 2003. № 4. С. 4–9.

329. Eccleston Ch. H., March F. *Global Environmental Policy: Concepts, Principles, and Practice*. Boca Raton : CRC Press, 2011. 403 p.
330. Радченко Г. О. Рациональне використання земель: поняття та зміст. *Персонал*. 2005. № 8. С. 89–93.
331. Костенко В. О. Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2015. 183 с.
332. Кравець Н. В. Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2015. 187 с.
333. Федчишин Д. В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови : монографія / під заг. ред. М. В. Шульги. Харків : Фінарт, 2015. 248 с.
334. Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів від деградації та опустелювання. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ, 2019. С. 183–186.
335. Кондратюк А. С. Ефективне використання земель лісогосподарського призначення. *Актуальні проблеми екологічного, земельного та аграрного законодавства в сучасних умовах* : матеріали «круглого столу», присвяч. 90-річчю з дня народж. д-ра юрид. наук, проф., чл.-кор. НАПрН України В. К. Попова (Харків, 1 березня 2019 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2019. С. 224–226.
336. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2004. 207 с.
337. Magomedova T. Protection of land plots for growing fodder for cattle and their rational use: problems of correlation in the Land Law of Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 2020. № 5. P. 23–28.
338. «Земельний довідник України 2020» – база даних про земельний фонд країни. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/705-zemelniy-dovidnik-ukrayini--baza-danih-pro-zemelniy-fond-krayini> (дата звернення: 10.05.2020).

339. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України). *Законодавство України: науково-практичні коментарі*. 2002. № 4. С. 15–26.

340. Шуст П., Славов В., Степанчук І. Досвід використання пасовищ. *Agroexpert*. 2011. № 5. С. 102–104.

341. Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві : монографія / під ред. В. І. Семчика. Київ : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 216 с.

342. Магомедова Т. М. Правове забезпечення раціонального використання земель для вирощування кормів для худоби. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 травня 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків, 2020. С. 188–191.

343. Докучаев В. В. Наши степи прежде и теперь. Москва : Гос. изд-во сельскохоз. лит., 1953. 152 с.

344. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2012. 20 с.

345. Бабміндра Д. І. Агроекологічна оптимізація структури земельних угідь. *Землеустрій і кадастр*. 2004. № 3–4. С. 20–23.

346. Науково-практичний коментар до статті 164 Земельного кодексу України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/КК001794> (дата звернення: 07.12.2019).

347. Гетьман А. П. Тридцать лет с экологическим правом. Харьков : Кроссроуд, 2013. 284 с.

348. На Миколаївщині на землі під пасовища розгорнулось масштабне будівництво. URL: <https://mk.depo.ua/ukr/nikolaev/na-mikolayivshchini-na-zemli-pid-pasovishcha-rozgornulos-masshtabne-22072016185000> (дата звернення: 07.12.2020).

349. Кулинич П. Ф. Актуальні проблеми формування земельно-правового статусу об'єднаних територіальних громад України. *Землевпорядний вісник*. 2019. № 2. С. 18–21.

350. Суд не побачив нецільового використання сінокоосу, який фірма сина экс-губернатора переорала й засіяла. URL: <http://nashigroshi.org/2019/11/17/sud-ne-pobachyv-netsil-ovoho-vykorystannia-sinokosu-iaquy-firma-syna-eks-hubernatora-pereorala-y-zasiiala> (дата звернення: 07.03.2020).

351. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073110#Text> (дата звернення: 07.03.2020).

352. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення природоохоронного режиму використання земель сільськогосподарського призначення у процесі запровадження обігу земель)» від 09 жовтня 2019 р. № 2178-5. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67047 (дата звернення: 07.03.2020).

353. Хомінець С. В. Організаційно-правове забезпечення консервації сільськогосподарських угідь. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=tipp_2014_2_23 (дата звернення: 10.04.2020).

354. Шквир М. І., Осипчук С. О., Погурельський С. П., Савенко Л. Ф. Здійснення економіко-екологічної оптимізації агроландшафтів Канівського району Черкаської області. *Землевпорядний вісник*. 1999. № 2. С. 32–36.

355. Про меліорацію земель : Закон України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV. *Офіційний вісник України*. 2000. № 6. Ст. 200.

356. Про затвердження Порядку консервації земель : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283. *Офіційний вісник України*. 2013. № 42. Ст. 1525.

357. Проект Закону про консервацію земель від 10 червня 2008 р. № 2628. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2628&skl=7 (дата звернення: 07.12.2019).

358. Стойко Н. Є. Зарубіжний досвід консервації земель. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія: Економіка АПК*. 2014. № 21 (2). С. 149–155.

359. Булигін С. Ю., Новак Б. І., Пасічник Н. А. Ерозійні процеси в Степу України: розвиток і перспективи. *Землевпорядний вісник*. 2004. № 3. С. 16–23.

360. Кучерявий В. П. Екологія : підручник. Львів : Світ, 2001. 500 с.

361. Про затвердження нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах в різних природно-сільськогосподарських регіонах : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2010-%D0%BF> (дата звернення: 02.03.2020).

362. *Multicriteria Analysis for Land-Use Management* / edited by E. Beinat, P. Nijkamp. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1998. 372 p.

363. Воробйова Т. Землі для вирощування кормів для худоби у структурі земель сільськогосподарського призначення: українські та світові реалії. *Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції* : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків, 2017. С. 259–262.

364. Квітка Г. Ринок сільгоспземель у США. *Землевпорядний вісник*. 2017. № 10. С. 18–21.

365. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2017. № 51. Ст. 1569.

366. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель

сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 від 25 червня 2019 року № 8-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 57. Ст. 1985.

367. Вівчаренко О. А. *Правова охорона земель в Україні : монографія*. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 336 с.

368. *Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л. Я. Новаковського*. Київ : Аграрна наука, 2015. 48 с.

369. Гавриш Н. С. *Правовий режим ґрунтів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06*. Одеса, 2018. 437 с.

370. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. Офіційний вісник України*. 2019. № 28. Ст. 980.

371. Коваленко Т. О. *Адаптація сільського господарства України до змін клімату: правові питання. Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька*. Івано-Франківськ, 2019. С. 35–37.

372. *Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р. Офіційний вісник України*. 2016. № 24. Ст. 960.

373. Білик Р. І., Ткачук С. А. *Вимоги до ветеринарного обслуговування органічних молочних господарств. Ветеринарна медицина України*. 2015. № 3. С. 29–33.

374. *Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10 липня 2018 р. № 2496-VIII. Офіційний вісник України*. 2018. № 62. Ст. 2131.

375. Воробйова Т. *Земельні ділянки для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва: правові аспекти. Правові засади ведення*

органічного землеробства : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (29–30 вересня 2017 р.) / за ред. М. В. Шульги. Харків, 2017. С. 32–36.

376. Что такое органические продукты? (What is organic food?). URL: <https://test.org.ua/usefulinfo/food/-info/63> (дата звернення: 10.12.2019).

377. Про затвердження Порядку (детальних правил) органічного виробництва та обігу органічної продукції : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2019 р. № 970. *Офіційний вісник України*. 2019. № 97. Ст. 3201.

378. Про органічне виробництво та маркування органічних продуктів : Постанова Ради (ЄС) № 834/2007 від 28 червня 2007 р. URL: http://organicstandard.com.ua/files/standards/ua/ec/EU%20Reg_834_2007%20Organic%20Production_UA.pdf (дата звернення: 10.12.2019).

379. Детальні правила щодо органічного виробництва, маркування і контролю для впровадження Постанови Ради (ЄС) № 834/2007 стосовно органічного виробництва і маркування органічних продуктів : Постанова Комісії (ЄС) № 889/2008 від 5 вересня 2008 р. URL: http://organicstandard.com.ua/files/standards/ua/ec/EC_Reg_889_2008_Implementing_Rules_UA.pdf (дата звернення: 07.12.2019).

380. Ковальчук О. Д. Вимоги до органічного виробництва продукції скотарства в ЄС. *Органічне виробництво і продовольча безпека* : зб. матеріалів доп. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир, 2015. С. 67–70.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Воробйова Т. Нормативне забезпечення використання та охорони громадських сіножатей і пасовищ. *Юридичний вісник*. 2017. № 1. С. 259–264.
2. Воробйова Т. Правові форми використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 97–102.
3. Воробйова Т. М. Поняття земельних ділянок для вирощування кормів для худоби та їхнє місце в складі земель України. *Право і суспільство*. 2018. № 5, ч. 1. С. 126–131.
4. Магомедова Т. М. Генеза теоретичних засад правового режиму земель для вирощування кормів для худоби в земельно-правовій науці. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 3–4. С. 35–43.
5. Магомедова Т. М. Становлення правових засад використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби на теренах України за радянських часів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2020. № 3. С. 63–69.
6. Magomedova T. Protection of land plots for growing fodder for cattle and their rational use: problems of correlation in the Land Law of Ukraine. *Recht der Osteuropäischen Staaten (ReOS)*. 2020. № 5. P. 23–28.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Воробйова Т. М., Бондар О. Г. До питання про місце земельних ділянок для вирощування кормів для худоби у структурі земель України. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19 травня 2017 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 191–192.

2. Воробйова Т. Земельні ділянки для вирощування кормів для худоби у системі органічного тваринництва: правові аспекти. *Правові засади ведення органічного землеробства* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29–30 вересня 2017 р.) / за ред. М. В. Шульги. Харків : Доміно, 2017. С. 32–36.

3. Воробйова Т. Землі для вирощування кормів для худоби у структурі земель сільськогосподарського призначення: українські та світові реалії. *Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції* : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2017. С. 259–262.

4. Воробйова Т. М. До питання про нормативне забезпечення використання земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Пріоритетні напрями розвитку аграрного законодавства і права в сучасних умовах* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квітня 2018 р.) / за заг. ред. А. М. Статівки. Харків : Юрайт, 2018. С. 328–333.

5. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми вирощування кормів для худоби на землях житлової та громадської забудови та інших землях в межах населених пунктів (на прикладі м. Запоріжжя). *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 44–46.

6. Воробйова Т. М. Деякі правові проблеми землеустрою щодо земельних ділянок для вирощування кормів для худоби. *Сучасний стан та перспективи розвитку земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: теорія та практика* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 грудня 2018 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : ТОВ «Оберіг», 2018. С. 71–73.

7. Магомедова Т. М. Планування використання та охорони земель для вирощування кормів для худоби: актуальні правові проблеми. *Запорізькі правові читання* : матеріали Щорічної міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 19-20 травня 2020 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 305–307.

8. Магомедова Т. М. Правове забезпечення раціонального використання земель для вирощування кормів для худоби. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 травня 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків : Юрайт, 2020. С. 188–191.



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань аграрної та земельної політики

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 255-28-40

№ 04-11/14-2020-257780

"17" листопада 2020 р.

ДОВІДКА

**про використання наукових результатів дисертаційної роботи
Магомедової Тетяни Михайлівни
на тему: «Правове регулювання використання та
охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби»**

видана здобувачу на ступінь кандидата юридичних наук кафедри цивільного права Запорізького національного університету в тому, що виконані Магомедовою Тетяною Михайлівною розробки в дисертації на тему: «Правове регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби» та сформульовані рекомендації дисертаційного дослідження використані Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики в процесі вдосконалення нормативно-правової бази в сфері земельних відносин, зокрема при роботі над проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель (реєстр. № 0854 від 29.08.2019) та проектом Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель (реєстр. № 2280 від 17.10.2019).

Голова Комітету

М. СОЛЬСЬКИЙ




АКТ

про впровадження в навчальний процес Університету митної справи та фінансів матеріалів дисертації Магомедової Тетяни Михайлівни за темою: «Правове регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії


Комісія у складі: проректора з навчальної роботи, к.ю.н., доцента Є. В. Гармаша, начальника навчально-методичного відділу, к.е.н., доцента Д.П. Дубицького, в. о. завідуючого кафедрою адміністративного та митного права, д.ю.н., доцента П. С. Лютікова, склали цей акт про те, що матеріали дисертаційного проекту аспірантки кафедри цивільного права Запорізького національного університету Магомедової Тетяни Михайлівни за темою: «Правове регулювання використання та охорони земельних ділянок для вирощування кормів для худоби», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, використовуються в навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, а саме: при підготовці навчально-методичних комплексів навчальних дисциплін: «Земельне право»; при викладанні лекцій навчальної дисципліни «Земельне право».

Таким чином, комісія вважає, що результати проведеного Т. М. Магомедовою наукового дослідження, отримані на основі узагальнення національного земельного та аграрного законодавства та існуючої практики його застосування, є науково обґрунтованими й підвищують ефективність здійснення адміністративного судочинства, а також можуть бути рекомендовані до використання у навчальному процесі підготовки студентів та слухачів за спеціальністю «Право».


Проректор з навчальної роботи
Університету митної справи та фінансів,
к.ю.н., доцент

 Є.В. Гармаш

Начальник навчально-методичного відділу,
Університету митної справи та фінансів,
к.е.н., доцент

 Д.П. Дубицький

В. о. завідуючого кафедрою
адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., доцент

 П.С. Лютіков