



морському регіоні: історія та сучасність : матеріали XXVI Міжнародної історико-правової конференції 27-29 квітня 2012 р., м. Одеса / ред. колегія: С. В. Ківалов (голова). – Одеса : видавець Букаєв В. В., 2012. – С. 390-398.

7. Кравчук М. В. Організаційно-правові засади розбудови Української Армії за часів другого правління УЦР / М. В. Кравчук // Конституційні засади правового життя: світові традиції та національні реалії : збірник матеріалів Інтернет-конференції. – www/LegalAcvity.com.ua, м. Київ, 28 червня 2013 року. – К., 2013 – С. 27-38.

8. Кравчук М. В. Проблеми теорії держави і права (опорні конспекти) : навч. посіб. – Тернопіль : ТзОВ «Терно-граф», 2013. – 344 с.

9. Петрів В. Військово-історичні праці. Спомини / В. Петрів. – К. : Поліграфкнига, 2002. – 640 с.

10. Стефанів З. Українські Збройні Сили 1917-1921 рр. Частина 1. Доба Центральної Ради й Гетьманату / З. Стефанів. – Мюнхен, 1947. – 118 с.

11. Табачник Д. В. Українська дипломатія: нариси історії (1917-1990 рр.) : навч. посібник. – К. : Либідь, 2006. – 768 с.

12. Тинченко Я. Перша українсько-більшовицька війна (грудень 1917-березень 1918) / Я. Тинченко. – Київ-Львів, 1996. – 372 с.

13. Тинченко Я. Офіцерський корпус Української Народної Республіки (1917-1921). Книга 2: Наукове видання. – К. : Темпора, 2011. – 424 с.

14. Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у двох томах. – К. : Наукова думка, 1996. – Т. 2 – 424 с.

15. Юрійчук Є. П. Становлення і характер радянської влади в Україні. Історико-правові аспекти (1917-1922 рр.) – К. : ІЗМН, 1998. – 124 с.

КОНСОЛИДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕННЯ: НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ ПОНЯТИЯ

Ольга КУЦЕВИЧ,

аспірант юридического факультета

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Summary

The paper offers a theoretical study of the concept of land consolidation in used in legal doctrine and in domestic and foreign legislation. It is shown that there are narrow and broad approaches to understanding the land consolidation, as well as a number of approaches which are in the middle. In the narrow sense, land consolidation is understood as combining the adjacent land plots, in the wide sense it is a synonym of land concentration. The author argues that the purposes of legal study justify the broad understanding of land consolidation. This approach allows to study the land consolidation as a complex phenomena, which affects the country's agriculture and socio-economic situation in the agricultural sector.

Key words: land, consolidation of land, land concentration, combining land parcels.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование понятия консолидации земель в специальной литературе, отечественном и иностранном законодательстве. Определено, что существуют узкий и широкий подходы к пониманию консолидации земель, выделяются промежуточные значения этого термина. В узком понимании консолидация земель является объединением земельных участков, а в широком – концентрацией земель. Обосновано, что в аспекте научного исследования обозначенного явления более подходящим является широкое понимание консолидации земель. Именно такой подход позволяет исследовать консолидацию земель как комплексное понятие, влияющее на сельское хозяйство страны и социально-экономическую ситуацию в аграрной сфере.

Ключевые слова: земля, консолидация, консолидация земли, концентрация земли, объединение земельных участков.

Постановка проблемы. Понятие консолидации земель очень часто употребляется в землеустроительной, экономической и правовой литературе. При этом существуют разные подходы к пониманию этого термина, полезности консолидации земель для сельского хозяйства. В связи с необходимостью изучения этого явления касательно земель сельскохозяйственного назначения возникает вопрос о наиболее подходящем понимании термина консолидации земель.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время в отечественной правовой науке практически нет ни одной работы по комплексному изучению понятия консолидации земель, соотношении этого термина с другими смежными понятиями.

Состояние исследования. Понятие консолидации земель изучали П.Ф. Кулинич, М.И. Максименко, А.М. Мирошниченко, В.И. Семчик, Л.В. Ткачук, М.В. Шульга и другие ученые, труды которых и послужили научной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является определение наиболее целесообразного подхода к пониманию консолидации земель как предпосылки исследования особенностей консолидации земель сельскохозяйственного назначения, влияния консолидации на сельское хозяйство страны и социально-экономическую ситуацию в аграрной сфере.

Изложение основного материала. «Консолидировать» (от английского «consolidate») обозначает



сочетать вещи с целью сделать их более эффективными или такими, с которыми легче иметь дело [1]. В свою очередь, английский термин «*consolidate*» происходит от латинского «*consolidātus*» (причастие прошедшего времени от глагола «*consolidāre*»), которое образовано с помощью приставки «*con-*» (обозначает сближение) и прилагательного «*solid*» (целый) [2].

Термин «консолидация» употребляется в разных контекстах и значениях – например, его значение существенно отличается в словосочетаниях «консолидация земель», «консолидация законодательства», «консолидация правоотношений» [3] и т.п.

Как указывает В.Л. Мунтян, понятие «земля» в зависимости от контекста используется во многих значениях: как планета, как суша, как почва – верхний слой земной поверхности, пригодный для жизни растений, как экономическая категория (общее средство труда и основное средство производства в сельском хозяйстве), как территория с угодьями, которой кто-то владеет, территория с правовым режимом и т. д. [4, с. 86]. Добавим, что понятие «земля» может употребляться для обозначения космической материи и составной части системы Вселенной, земного шара и обособленной планеты [5, с. 8]. В пределах одного понимания могут также существовать различные подходы к наполнению понятия «земля» конкретным содержанием [6, с. 16].

Конечно, далеко не всегда значение терминов, объединенных в словосочетание, является механической суммой значений каждого из них – тем более говорить о такой сумме не приходится, если термины, значение которых суммируется, являются многозначными сами по себе (как в данном случае). Поэтому проведение анализа понятий «консолидация» и «земли», взятых отдельно, представляется нецелесообразным. Вместо этого следует перейти к анализу собственно термина «консолидация земель», причем применительно к специфической сфере применения консолидации –

консолидации земель сельскохозяйственного назначения.

В словосочетании «консолидация земель», как будет показано ниже, термин «земля» рассматривается как земельный участок (в широком смысле – как определенная часть земной поверхности). Впрочем, как отмечает М.В. Шульга, «невозможно представить ситуацию, при которой уместно было бы говорить о водных объектах и растительном мире как природных объектов в отрыве от земли» [7, с. 13]. С землей органично связаны все другие объекты окружающей среды [8, с. 165]. Поэтому консолидация земель, несомненно, относится и к природным объектам, расположенным в пределах соответствующих земельных участков. Добавим, что она также затрагивает объекты недвижимости (здания, сооружения и т. п.), размещенные на земельных участках, вовлеченных в процесс консолидации земель, – как справедливо указывает В.И. Федорович, вполне логично было бы рассматривать земельные участки и расположенные на них жилые дома, здания или сооружения как два элемента (составные части) одной недвижимой вещи [9, с. 59].

Согласно законодательству Украины, землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для производства сельскохозяйственной продукции, осуществления сельскохозяйственной научно-исследовательской и учебной деятельности, размещения соответствующей производственной инфраструктуры, в том числе инфраструктуры оптовых рынков сельскохозяйственной продукции, или предназначенные для этих целей (ч. 1 ст. 22 Земельного кодекса Украины). Как отмечает А.В. Луняченко, можно определить два основных правовых признака земель сельскохозяйственного назначения – предоставление для нужд сельского хозяйства и предназначение для использования в сфере сельскохозяйственного производства [10, с. 56]. При этом к землям сельскохозяйственного назначения в соответствии с законодательством Украины принадлежат также несельскохозяйственные угодья (ч. 2 ст. 22 ЗКУ). В

правовой доктрине признано, что правовой режим земель сельскохозяйственного назначения является неоднородным, устанавливается общий, особый и специальный правовой режим различных угодий в зависимости от их качественных характеристик [11, с. 327]. Впрочем, в зарубежной литературе под термином «сельскохозяйственные земли» довольно часто подразумеваются также лесные земли.

Понятие консолидации земель в последнее время все чаще употребляется в землеустроительной, экономической и правовой литературе, как правило, по отношению к землям сельскохозяйственного назначения. Случаи консолидации несельскохозяйственных земель имеют место (например, в зарубежной литературе описывается пример успешной консолидации городских земель в Индонезии [12, с. 24], Японии [12, с. 25] и др. странах), причем, такая консолидация проводится на других началах по сравнению с консолидацией сельскохозяйственных земель, в том числе, ее результатом является обычно образования участков меньшего размера, чем до консолидации (которые, однако, используются более рационально и интенсивно) [12, с. 24-25]. Между тем нас более всего интересует именно консолидация земель сельскохозяйственного назначения.

Так, в составе земель Украины согласно целевому назначению земли сельскохозяйственного назначения «занимают первое место», поскольку по своему экономическому назначению земли сельскохозяйственного назначения является основным средством производства, а по социальному назначению – предметом труда в сельском хозяйстве [13, с. 385]. Сельское хозяйство Украины является отраслью традиционно стратегического значения, и в случае его государственной поддержки способно вывести украинскую экономику из кризиса [14, с. 47]. В связи с этим, а также в связи с необходимостью усовершенствования законодательства Украины изучение консолидации земель сельскохозяйственного назначения является актуальным.



Несмотря на частое употребление термина «консолидация земель», такое употребление не является однородным, в него вкладывается неодинаковое понимание.

Так, по определению П.Ф. Кулинича, под консолидацией земель как правовой категорией следует понимать урегулированные нормами земельного и других отраслей права деятельность субъектов земельных отношений, направленную на формирование оптимальных по размерам, другим производственным характеристикам и природно-экологическим критериям земельных участков и землевладений, которые создают для субъектов прав на них благоприятные предпосылки для ведения прибыльного производства сельскохозяйственной продукции, сохранения и повышения плодородия сельскохозяйственных угодий, экологической устойчивости сельских территорий и агроландшафтов, а также повышения качества сельских территорий как места обитания человека [15, с. 190]. По мнению М.И. Максименко, консолидацию земель можно рассматривать в «узком» и «широком» значениях. В «узком» значении это процесс объединения небольших земельных участков в более крупные и/или земельных участков неправильной конфигурации с другими участками. При «широком» понимании к понятию «консолидации земель», характерного для «узкого» понимания, следует добавить меры по контурно-мелиоративной организации территории участков, которые формируются, и другие меры, направленные на наиболее эффективное с точки зрения общественных интересов использование сформированных земельных участков [16, с. 284]. Автор верно подметил закономерности употребления термина «консолидация земель» в узком смысле, однако, кажется, предложенное им широкое понимание является сугубо авторским, оно не характерно для специальной литературы.

В отечественной землеустроительной литературе консолидация земель рассматривается как интегрированная система мероприятий по организации территории земле-

пользования (землевладения) через объединение раздробленных земельных участков в компактные массивы, создание правовых и институциональных механизмов по предотвращению фрагментации земель, а также природоохранных мероприятий, осуществление необходимых улучшений для агроформирований, в частности, ирригационно-дренажной инфраструктуры, дорожной сети, мер ведения борьбы с эрозией и улучшение природных ландшафтов, основанных на принципах рациональности и экономической эффективности [17, с. 12]. Консолидация земель называется мерой, направленной на устранение чересполосицы, малоземелья, неправильной конфигурации земельных участков [15, с. 178; 18, с. 29]. Иногда как синоним консолидации земель в понимании объединения разрозненных земельных участков, принадлежащих одному владельцу, в единый массив, употребляется термин «комасация» [19, с. 80; 20, с. 39].

В европейской землеустроительной и правовой литературе термин «консолидация [земель]» (на немецком – *Flurbereinigung* или *ländliche Neuordnung*, голландском – *ruilverkaveling*; французском – *remembrement*, шведском *fastighetsreglering/omarrondering*, финском – *uusjako*), несмотря на существующие различия, используется прежде всего в смысле масштабной процедуры обмена измельченных земельных участков (их частей) в сельской местности с формированием участков, более пригодных для их надлежащего использования (являются большими по размерам, имеют лучшую конфигурацию) [21, с. 25-26]. Слово «обмен» фактически в большинстве случаев означает полное перераспределение земель. Некоторые авторы прямо определяют консолидацию земель как процедуру полного перераспределения сельских территорий, состоящую из измельченных землевладений и их частей, обычно для целей сельского или лесного хозяйства [22].

Кроме собственно обменов земельными участками (их перераспределения), во время консоли-

дации земельных участков могут быть осуществлены мероприятия по совершенствованию дорожной и мелиоративной сети, строительство различных сооружений, благоустройство, экологические мероприятия и мероприятия по взятию под охрану природных территорий и т. д. [21, с. 26]. При этом есть понимание, что консолидация должна приводить к улучшениям не только сельскохозяйственного, но и другого использования территорий, поскольку сельское хозяйство объективно неспособно обеспечить работой всех, кто проживает в сельской местности [21, с. 30].

В зарубежной литературе консолидация земель также рассматривается как деятельность или средство, используемое для объединения разрозненных сельскохозяйственных хозяйств или, другими словами, для объединения разбросанных участков отдаленных ферм [23, с. 270]. Согласно другим подходам, консолидация земель также может рассматриваться гораздо шире, включая, в дополнение к объединению разрозненных участков, также развитие территорий (строительство дорог, каналов, дамб и т. п.) [12, с. 20], принятие мер экологического характера (создание лесополос [12, с. 72]), или вообще для обозначения реорганизации сельских территорий с целью улучшения аграрной структуры, инфраструктуры и аграрной экономики. Эта цель может достигаться изменением условий работы и проживания, перераспределением земель, увеличением размера ферм, строительством новых дорог и каналов, улучшением охраны земель или восстановлением природы и ландшафтов [23, с. 270]. В общем, консолидация земель в европейских странах (Голландия, Германия) часто рассматривается как составляющая более общих программ по развитию сельских территорий [24, с. 1; 21, с. 30-31].

В иностранной научной литературе можно найти примеры, когда термин «консолидация земель» употребляется в значении их концентрации у одного владельца или пользователя [25], хотя более принято все-таки понимание консолида-



ции как деятельности или средства, используемого для объединения земельных аграрных хозяйств или, другими словами, для объединения разрозненных участков отдельных ферм, с возможностью включения в это понятие мероприятий по улучшению дорожной водохозяйственной, экологической и другой инфраструктуры [26, с. 2].

Проанализировав существующие тенденции в употреблении термина «консолидация земель», считаем, что можно условно выделить узкий и широкий подходы к его пониманию, при этом существуют и промежуточные значения, которыми наделяется этот термин.

В узком смысле консолидация земель тождественна законодательному термину «объединение земельных участков», который используется, в частности, в законодательстве о землеустройстве Украины и о Государственном земельном кадастре. Например, ст. 56 Закона Украины «О землеустройстве» определяет состав документации по землеустройству относительно объединения земельных участков, а ст.ст.24 и 27 Закона Украины «О Государственном земельном кадастре» регламентируют отношения по регистрации земельного участка, образованного путем объединения ранее сформированных участков. При таком понимании консолидация земель – это техническое средство по объединению смежных земельных участков в один с целью его кадастрового учета.

В широком смысле из тех, что были нами исследованы, консолидация земель рассматривается как синоним их концентрации [25].

Спор об истинности или ложности понимания консолидации земель в том или ином смысле автор считает беспредметным, поскольку значение терминов не может оцениваться с точки зрения истинности или ложности – ведь содержание понятия является результатом «договоренности» между лицами, употребляющими это понятие. Между тем в зависимости от задач исследования можно выбрать более или менее целесообразное понимание термина.

Считаем, что для целей исследования особенностей консолидации земель сельскохозяйственного назначения, влияния консолидации на сельское хозяйство страны и социально-экономическую ситуацию в аграрной сфере целесообразно будет выбрать сравнительно широкое понимание термина «консолидация земель», которое предусматривает использование данного термина для обозначения сосредоточения земельных участков сельскохозяйственного назначения в руках одного субъекта на праве собственности, не обязательно смежных, но с возможностью их использования для ведения одного хозяйства. При этом процесс такого сосредоточения, по убеждению автора, может и должен затрагивать не только земли сельскохозяйственного назначения, но и другие земли – лесного, водного фонда, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства и т. д. Это связано с ландшафтным подходом к использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения. Ландшафтная организация территории предполагает контурную организацию территории, оптимизацию соотношения угодий и категорий земель, оптимальное размещение защитных лесонасаждений, гидросооружений, природно-заповедных территорий [27, с. 64].

Выводы. Именно достаточно широкое понимание консолидации земель позволит исследовать консолидацию земель как целостное явление, которое может влиять на сельское хозяйство Украины и социально-экономическую ситуацию в аграрной сфере Украины в целом. При этом в процессе исследования придется неизбежно прибегать к анализу консолидации в узком смысле – как технического мероприятия по объединению земельных участков, поскольку такое объединение, естественно, может выступать как составная консолидации земель в выбранном нами широком смысле.

Список использованной литературы:

1. Longman. Dictionary of Contemporary English [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ldoceonline.com/dictionary/consolidate>.
2. Collins English Dictionary – Complete & Unabridged 10th Edition. Retrieved September 14, 2013 // from Dictionary.com website [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dictionary.reference.com/browse/consolidate>.
3. Андрейцев В. І. Витоки, сьогодення та перспективи розвитку природноресурсного права в контексті консолідації екологічних правовідносин / В. І. Андрейцев // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст] : збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М. В., Саннікова Д. В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Національна академія правових наук України. – С. 5-7.
4. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / В. Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1973. – 204 с.
5. Чубуков Г. В. Земельная недвижимость: Сделки, правовое регулирование : учебное пособие / Г. В. Чубуков, А. А. Погребной. – М., 1997. – 138 с.
6. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник. – 3-тє видання, допов. і перероб. – К. : Алерта, 2013. – 512 с.
7. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Харьков : Консум, 1998. – 224 с.
8. Екологічне право : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / За ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – 432 с.
9. Федорович В. І. Юридичні моделі співвідношення та взаємодії прав на земельну ділянку з правами на розташовані на ній інші об'єкти за законодавством України / В. І. Федорович // Сучасні досягнення наук земельного, аграрного та екологічного права [текст] : збірник матеріалів круглого столу (24 травня 2013 року) / за ред. Шульги М. В., Саннікова Д. В. – 2013. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».



дрого», Національна академія правових наук України. – С. 57-59.

10. Луняченко А. В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення / А. В. Луняченко // *Земельне право України*. – 2006. – № 1. – С. 56-64.

11. *Земельне право України* : підруч. / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін. ; за ред. В. В. Носіка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 511 с.

12. Bullard R. Land consolidation and rural development. *Papers in Land Management No. 10* // Cambridge & Chelmsford. Anglia Ruskin University. – October, 2007. – P. 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.anglia.ac.uk/ruskin/en/home/faculties/alss/deps/law/staff0/home.Maincontent.0017.file.tmp/No.10-LandConsolidation.pdf>.

13. *Земельне право України* : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. // В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

14. Шемшученко Ю. С. Проблеми розвитку аграрного і земельного права в умовах фінансово-економічної загальносвітової кризи і глобалізації // *Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права* : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К. : ІРІДУМ, 2009. – С. 47-50.

15. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.

16. Максименко М. І. Досвід правового забезпечення консолідації земель Королівства Норвегія // *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Юридические науки*. – 2012. – Том 25 (64). – № 1. – С. 283-289.

17. Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин : монографія / Л. В. Ткачук. – Львів : Вид-во Львівського НАУ, 2009. – 249 с.

18. Мірошниченко А. М. Загрози парцеляції земельного фонду в аграрній сфері / А. М. Мірошниченко,

А. Д. Юрченко // *Земельне право України*. – 2006. – № 8. – С. 27-29.

19. Шворак А. М. Соціальні аспекти консолідації сільськогосподарських земель / А. М. Шворак // *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки*. – 2012. – № 5. – С. 79-83.

20. Колганова І. Г. Щодо питання консолідації земель в Україні / І. Г. Колганова // *Сталий розвиток економіки*. – 2011. – № 6. – С. 39-41.

21. Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe // *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*. – 2004. – Vol. 1. – P. 25-44.

22. Tenkanen, A. Environmental Aspects of Land Consolidation. Commission 7 / Paper TS 704.3. FIG/XX Congress, Melbourne Australia 1994, 12 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tenkanen.net/kirjoitukset/environ.htm>.

23. Auranci, Y. Re-allocation Aspects in Land Consolidation: a New Model and its Application // *Journal of Agronomy*. – 2007. – 6 (2). – P. 270-277.

24. Lisec A., Sevatdal H., Bjerva Ø. J., Ferlan M. The institutional framework of land consolidation – comparative analysis between Slovenia and Norway // *FIG Working Week 2012. Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage*. Rome, Italy, 6-10 May 2012. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fig.net/pub/fig2012/papers/ts02e/TS02E_lisec_sevatdal_et_al_5823.pdf.

25. Curtis Daniel. The impact of land accumulation and consolidation on population trends in the pre-industrial period: two contrasting cases in the Low Countries – 41 p. // *Google Academia* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.academia.edu/1933240/The_impact_of_land_accumulation_and_consolidation_on_population_trends_in_the_pre-industrial_period_two_contrasting_cases_in_the_Low_Countries.

26. Sonnenberg J. Fundamentals of Land Consolidation as an Instrument to Abolish Fragmentation of Agricultural Holdings. Paper, FIG XXII International Congress. Washington, D.C. 19.-26.4.2002. – P. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oicrf.org/pdf.asp?ID=4105>.

27. Мілехін П. О. Проблеми землеустрою та охорони земель в ході реформування земельних відносин / О. П. Мілехін, А. М. Джос // *Актуальні питання приватизації та оцінки земель*. Збірник наукових праць / Під ред. Б. А. Семенюка. – Суми : ВВП «Мрія-1» ЛТД, 1999. – С. 62-65.