

*УДК 349.41*

## **ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ КОРОЛІВСТВА НОРВЕГІЯ**

*Максименко М. І.*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна*

У статті констатується відсутність дієвого механізму консолідації земель в Україні шляхом проведення землевпорядних робіт. Пропонується вдосконалення законодавства України з урахуванням досвіду Королівства Норвегії у правовому забезпеченні консолідації земель.

**Ключові слова:** консолідація земель, недоліки землекористування, правове забезпечення консолідації земель у Королівстві Норвегія.

За часи незалежності законодавство України майже не містило дієвих механізмів запобігання парцеляції земельних ділянок [1, с. 310], що призвело до надмірного подрібнення сільськогосподарського земельного фонду країни [2, с. 177]. Водночас, парцеляція сільськогосподарських земель призводить до неощадливого, неефективного та нераціонального використання земель через натуралізацію виробництва, зниження продуктивності угідь [3, с. 27; 4, с. 16], що підкреслює необхідність впровадження у правове регулювання земельних відносин дієвих механізмів консолідації земель. Питання консолідації земель, в тому числі її правового забезпечення, досліджувались Мірошніченком А. М., Кулиничем П. Ф., Швораком А. М. та іншими вченими. Водночас, не всі правові аспекти консолідації земель були розглянуті.

Метою цієї статті є аналіз окремих аспектів правового забезпечення консолідації земель для формування пропозицій із вдосконалення законодавства України.

За існуючого рівня подрібнення земельного фонду України, зокрема, земель сільськогосподарського призначення, досягнення оптимального співвідношення різних видів угідь в межах ландшафту ускладнюється наявністю великої кількості землевласників та землекористувачів, черезсмужжям і неправильною конфігурацією таких ділянок тощо. Заходом, спрямованим на усунення вищевказаних недоліків землекористування, у спеціальній літературі називається консолідація земель [2, с. 178; 2, с. 29].

«Консолідувати» від англійського «consolidate» означає поєднувати речі з метою зробити їх більш ефективними, чи такими, з якими легше мати справу [5].

На думку Кулинича П. Ф., під консолідацією земель як правовою категорією слід розуміти врегульовану нормами земельного та деяких інших галузей 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 для суб'єктів прав на них сприятливі передумови для ведення прибуткового виробництва сільськогосподарської продукції, збереження і підвищення родючості сільськогосподарських

угідь, екологічної стійкості сільських територій і агроландшафтів, а також підвищення якості сільських територій як місця проживання людини [2, с. 190].

На нашу думку, консолідацію земель можна розглядати у «вузькому» та «широкому» розуміннях. Так, у «вузькому» розумінні, «консолідацією земель» є процес об'єднання невеликих земельних ділянок у більші та/або земельних ділянок неправильної конфігурації з іншими. Метою такого процесу є ліквідація парцеляції, ламаності меж, вклинювання одних земельних ділянок в інші, а також формування земельних ділянок правильної конфігурації. При «широкому» розумінні до поняття «консолідації земель», характерного для «вузького» розуміння, слід додати заходи із контурно-меліоративної організації територій ділянок, що формуються, та інші заходи, спрямовані на найбільш ефективно з точки зору суспільних інтересів використання сформованих земельних ділянок. Ми виходимо із того, що здійснення консолідації земель у «вузькому» розумінні є передумовою здійснення заходів із консолідації земель у «широкому» розумінні.

Консолідації земель в Україні можна досягти за допомогою наступних основних механізмів: (i) запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення; (ii) нормування мінімальних і максимальних розмірів земельних ділянок; (iii) проведення землевпорядних робіт, спрямованих на формування земельних ділянок, позбавлених недоліків землекористування, використання яких дозволить досягти максимального соціально-економічного ефекту від використання відповідних ділянок при мінімальних екологічних збитках.

У даній статті ми розглянемо правовий механізм консолідації земель шляхом проведення землевпорядних робіт у Королівстві Норвегія в контексті перспективи його врахування при вдосконаленні вітчизняного законодавства.

З огляду на закріплене у законодавстві України призначення (завдання) землеустрою (ч. 1 ст. 183 Земельного кодексу України (далі – «ЗК України»), ч. 1 ст. 2 Закону України «Про землеустрій» (далі – «ЗУ «Про землеустрій»)) саме за допомогою заходів із землеустрою має здійснюватися консолідація земель.

За існуючого правового регулювання документацією із землеустрою, що може передбачати заходи із консолідації земель, є проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань. Так, метою розробки вказаних проектів є обґрунтування розмірів і меж земельних ділянок з урахуванням вимог щодо раціонального використання та охорони земель (ч. 1 ст. 51 ЗУ «Про землеустрій»), і такими проектами можуть передбачатися заходи щодо: (i) усунення черезсмужжя, далекоземелля, ламаності меж тощо та (ii) створення територіальних умов для функціонування всіх галузей економіки, формування й удосконалення раціональної системи існуючого землеволодіння та землекористування.

Однак, проекти землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань можуть розроблятися та виконуватися лише в добровільному порядку, в той час, як не завжди існує зацікавленість землевласників або землекористувачів у розробленні та дотриманні таких проектів. Працюючий механізм розробки у примусовому порядку вказаних проектів землеустрою на сьогодні відсутній. В той же час, на нашу думку, досить великий об'єм земельно-консолідаційних робіт в Україні має здійснюватися і при відсутності згоди на це землевласників і землекористувачів, що обумовлюється наявністю в цьому суспільного інтересу [6, с. 71].

Також у ЗК України, ЗУ «Про землеустрій» та інших законодавчих актах України не визначаються заходи, що можуть або мають бути здійснені при консолідації земель, порядок її здійснення, та не пропонуються механізми вирішення питань, що виникатимуть у процесі консолідації земель. Тому ми приєднуємося до висловлюваних у спеціальній літературі думок з приводу того, що чинне законодавство України не містить достатньо ефективного механізму забезпечення консолідації земель і потребує вдосконалення [2, с. 190].

Як вже зазначалося, можливим прикладом для аналізу з метою вдосконалення законодавства України є положення, що стосуються консолідації земель у законодавстві Королівства Норвегія.

Питання консолідації земель у Норвегії врегульовані Актом про консолідацію земель (далі – «Акт»). Відповідно до розділу 1 Акту [7] заходи із консолідації проводяться у випадках: (i) складності ефективного використання земельної власності в існуючому вигляді та (ii) коли умови використання земельних ділянок стали несприятливими внаслідок будівництва, вдосконалення, технічного обслуговування та експлуатації публічних доріг, залізниць тощо.

Відповідно до розділу 2 Акту [0] консолідація земель може включати один або декілька із наступних заходів: (i) ліквідацію системи спільної власності на землю; (ii) перерозподіл земельної власності за допомогою обміну земельними ділянками; (iii) встановлення правил використання будь-якої земельної ділянки, що перебуває у спільній власності, а також земельної ділянки, що не перебуває у спільній власності, у випадку, якщо земельний консолідаційний суд вирішить, що існуючі обставини ускладнюють використання такої ділянки; (iv) скасування таких безстрокових прав, як право проходу, випасу худоби, сінокошіння, створення колодязів і водопроводів, створення елінгів тощо (розділ 36 Акту [7]), а також інших прав користувача у випадку, якщо вони перешкоджають належному перерозподілу земель (розділ 39 Акту [7]); (v) організація спільних заходів – будівництво доріг чи дренажних систем; (vi) перерозподіл земельної власності для розташування земельних ділянок та прав на них з метою забезпечення умов для того, щоб усі земельні ресурси держави могли використовуватися у спосіб, найбільш корисний для суспільства та працівників аграрного сектору (розділ 1 Акту про землю Норвегії [8]); (vii) поділ земельної власності та прав, що її стосуються, у відповідності із визначеною шкалою цінностей; (viii) уточнення і визначення умов, що стосуються власності і прав користувачів, коли це необхідно з огляду на раціональне використання території.

Консолідація земель не проводиться у випадку перевищення витрат та незручностей консолідації над вигодою для кожної індивідуальної власності від такої консолідації, а також до висловлення Будівельною радою своєї думки стосовно консолідації на забудованих землях (розділ 3 Акту [8]).

У Норвегії земельна консолідація проводиться двох видів: державна, у примусовому порядку – «public land consolidation», та за спільною згодою сторін, у добровільному порядку – «land consolidation on amicable terms» (глави 3, 9 Акту [7]).

Згідно із пунктами 1, 2 розділу 4 Акту [7], за загальним правилом, власність, піддана державній консолідації або щодо до якої було прийнято рішення про відсутність необхідності здійснення консолідаційних заходів, не може бути об'єктом нової консолідації протягом 10 років з дати закінчення попередньої консолідації. Втім,

можуть мати місце випадки, коли зазначений 10-річний термін не застосовується (пункти 3, 5 розділу 4 Акту [7]).

Ініціювати процедуру земельної консолідації може власник спеціально зареєстрованої нерухомості, будь-яка особа – володілець безстрокового права користування та такі державні установи, як Міністерство сільського господарства Норвегії, окружна рада із сільського господарства, дорожнє відомство, Норвезька державна залізниця. Причому, якщо власник або володілець безстрокового права користування при ініціюванні консолідаційних робіт обмежені лише випадками законодавчо встановленої можливості проведення таких робіт (див. вище розділ 1 Акту), то, наприклад, Міністерство сільського господарства Норвегії може подавати заяву про земельну консолідацію у випадках: (i) якщо стане зрозуміло, що заходи, які сприяють розвитку сільського господарства і які фінансуються державою, можуть мати більш сприятливий ефект у випадку проведення земельної консолідації, або якщо це необхідно з огляду на публічні інтереси, або якщо можна розраховувати на значну економію витрат із земельної консолідації; (ii) перерозподілу земельної власності для розташування земельних ділянок та прав на них з метою забезпечення умов для того, щоб усі земельні ресурси держави могли використовуватися у спосіб, найбільш корисний для суспільства та працівників аграрного сектору (розділ 5 Акту [7]). Основним органом, який розглядає консолідаційні справи, приймає рішення про здійснення державної земельної консолідації та підтверджує відповідність консолідаційного документу, складеного в порядку добровільної консолідації, є земельний консолідаційний суд – «*land consolidation court*». Система земельних консолідаційних судів складається з районних місцевих та обласних апеляційних судів. За загальним правилом, судді районних та апеляційних земельних консолідаційних судів призначаються Королем. Кандидати на посаду судді повинні мати диплом Аграрного університету Норвегії.

Консолідаційна справа розглядається районним судом у складі одного судді та двох народних засідателів, а апеляційного – у складі одного судді та чотирьох народних засідателів. Народні засідателі на кожну справу призначаються суддею, який при їх призначенні не обмежений територіальним поділом Королівства. Наскільки це можливо, при дослідженні консолідації, здійснюваної у добровільному порядку, або для апеляційного розгляду земельної консолідаційної справи народними засідателями мають призначатися особи, які попередньо брали участь у державній консолідації. За згоди сторін та відсутності заперечення з боку судді консолідаційна справа може розглядатись без народних засідателів (глава 2 (розділи 7-11) Акту [7]).

Процедура земельної консолідації складається із наступних стадій: (i) подання заяви про консолідацію земель до земельного консолідаційного суду за місцезнаходженням нерухомості (розділ 12 Акту [0]); (ii) змагального розгляду справи за місцезнаходженням земель (розділи 14, 15 Акту [7]); (iii) ухвалення рішення – завершення (укладення) земельної консолідації в суді (розділ 22 Акту [7]); (iv) реєстрації витягу із матеріалів консолідаційної справи (розділ 24 Акту [7]).

Під час судового розгляду земельний консолідаційний суд: (i) уточнює межі території, що підлягає консолідації; (ii) вирішує будь-який спір, що стосується меж, права власності чи користування земельною ділянкою чи інших питань в межах території, що підлягає консолідації, чи з власниками суміжних земель (розділ 17 Акту [7]); (iii) створює, за необхідності, карту території, що підлягає консолідації (розділ

19 Акту [7]), (iv) складає проект плану консолідації, організовує його обговорення сторонами та затверджує такий план (правова основа, фактичні обставини та інші важливі для плану консолідації умови, а також відповідні оцінка та оподаткування роз'яснюються судом; взаємовплив плану консолідації на питання, що входять до юрисдикції інших органів, а також рішення інших органів на план консолідації узгоджуються судом і відповідними органами, а у випадку недосягнення згоди – питання вирішується Міністерством сільського господарства Норвегії) (розділ 20 Акту).

Вирішуючи консолідаційну справу, суд, зокрема, може: (i) врегулювати взаємовідносини між землевласниками і землекористувачами та між землекористувачами (в т.ч. обмежити територію здійснення права землекористування, встановити правила стосовно способу використання землі, перемістити право користування з одного місця на інше, з однієї власності на іншу) (розділи 33, 34 Акту [7]); (ii) зобов'язати сторін пересунути (знести) будівлі та літні ферми (розділи 45, 46 Акту [7]) або передбачити обмін будівлями, спорудами і т.і., якщо транспортні витрати можуть бути зменшені (розділ 47 Акту [7]) тощо.

У випадку, коли, на думку земельного консолідаційного суду, земля чи права на неї на території, яка підлягає консолідації, можуть бути використані таким чином, що це спричинить суттєве зростання їх ціни, то така земля чи права на неї не повинні змінювати свого власника, окрім зміни, що сприятиме належній консолідації (розділ 31 Акту [7]).

Відповідно до розділу 42 Акту [7] суд повинен включити необхідне інвестування у план перерозподілу земель в рамках консолідації та розподілити між сторонами обов'язки зі здійснення інвестування пропорційно вигоді, яка буде набута ними внаслідок консолідації. У випадку неможливості отримати інвестування під час земельної консолідації суд може встановити обов'язкові положення щодо заходів, які мають бути здійснені пізніше.

Після ухвалення рішення по суті справи одній із сторін надається копія карти земельної консолідації та зареєстрований витяг, що розкриває усі важливі питання, що стосуються консолідації. На вказану особу покладається обов'язок забезпечити можливість користування цими документами всіма зацікавленими сторонами (розділ 24 Акту [7]). У разі згоди зацікавлених сторін власники землі можуть провести земельну консолідацію у добровільному порядку. В такому випадку має бути створений письмовий документ, що міститиме чіткий перелік власності, що підлягає консолідації, з уточненням меж, прав користування тощо. Визначення будь-якої межі із суміжною власністю не повинні бути зроблені за відсутності згоди суміжного власника. Консолідаційний документ має бути зареєстрований (розділ 82 Акту [7]). Земельна консолідація у добровільному порядку має такий самий ефект, як і державна, у випадку підтвердження земельним консолідаційним судом її відповідності вимогам державної земельної консолідації (розділ 83 Акту [7]).

Тривалість земельної консолідаційної процедури в Норвегії складає, в середньому, приблизно два з половиною роки [9, с. 82].

Акт також врегулює такі питання, як: врахування інтересів землекористувачів під час здійснення земельної консолідації (розділ 32 Акту [7]), відшкодування витрат, пов'язаних із переїздом (розділи 49, 50 Акту [7]), інші питання консолідації (розділи 51-60 Акту [7]) та встановлює правила здійснення окремих консолідаційних заходів (розділи 27, 28, 30 Акту [7]). Питанням оскарження рішень земельної

консолідації та їх виправленню присвячена глава 7, питанням витрат земельної консолідації – глава 8, питанням поділу власності – глава 10, питанням встановлення меж – глава 11 Акту [7].

Серед наслідків консолідації земель у Норвегії можна, зокрема, виділити збільшення середніх розмірів земель фермерських господарств з 8 га у 1975 році до 11 га у 1993 році [10] і 16 га у 2008 році [11, с. 4] та поліпшення їх конфігурації, що підвищує економічну ефективність ведення сільського господарства.

З огляду на зазначене, ми вважаємо, що у законодавство України доцільно внести зміни, які передбачатимуть: (i) випадки, за яких може та повинна проводитися примусова консолідація земель; (ii) перелік заходів, що можуть бути здійснені в рамках земельної консолідації; (iii) визначення органів, уповноважених ініціювати проведення консолідації за відсутності на це згоди землевласників та землекористувачів; (iv) належне процедурне забезпечення здійснення консолідації земель; (v) компенсаційні механізми для землевласників та землекористувачів, пов'язані із обмеженням або припиненням їх прав у процесі консолідації земель. На нашу думку, досвід правового забезпечення консолідації земель у королівстві Норвегія може бути використаний для створення та вдосконалення правових механізмів, спрямованих на консолідацію земель в Україні.

Враховуючи викладене вище, ми прийшли до наступних висновків:

1) за існуючого рівня подрібнення земельного фонду України досягнення оптимізації структури землекористування ускладнюється наявністю великої кількості землевласників та землекористувачів, черезсмужжям і неправильною конфігурацією таких ділянок тощо;

2) консолідацію земель можна розглядати у «вузькому» та «широкому» розуміннях. У «вузькому» розумінні «консолідацією земель» є процес об'єднання невеликих земельних ділянок у більші та/або земельних ділянок неправильної конфігурації з іншими. Метою такого процесу є ліквідація парцеляції, ламаності меж, вклинювання одних земельних ділянок в інші. При «широкому» розумінні до поняття «консолідації земель», характерного для «вузького» розуміння, слід додати заходи із контурно-меліоративної організації територій ділянок, що формуються, та інші заходи, спрямовані на найбільш ефективно з точки зору суспільних інтересів використання сформованих земельних ділянок;

3) законодавство України у сфері землеустрою не містить ефективного механізму консолідації земель та потребує внесення змін спрямованих на його вдосконалення, причому за основу вдосконалення законодавства України може бути взятий досвід Королівства Норвегія у правовому забезпеченні консолідації земель.

#### Список літератури

1. Мірошніченко А. М. Земельне право України / А. М. Мірошніченко: [Підручник]. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
2. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: [Монографія] / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
3. Мірошніченко А. М., Юрченко А. Д. Загрози парцеляції земельного фонду в аграрній сфері / А. М. Мірошніченко, А. Д. Юрченко // Земельне право України. – 2006. – № 8. – С. 27-29.
4. Шворак А.М. Консолідація: ретроспекція та сучасні проблеми / А.М. Шворак // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 3. – С. 16-22.
5. Longman. Dictionary of Contemporary English / Longman // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.ldoceonline.com/dictionary/consolidate>.

6. Юрченко А. Д., Мірошніченко А. М. Щодо окремих питань вдосконалення земельного законодавства України / А. М. Мірошніченко, А. Д. Юрченко // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 4. – С. 69-75.

7. The Land Consolidation Act. Act No. 77 of December 21, 1979 relating to Land Consolidation etc. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19791221-077-eng.pdf>.

8. The Land Act. Act No. 23 of December 5, 1995 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.caledonia.org.uk/land/norway.htm>.

9. Bullard R. Land consolidation and rural development. Papers in Land Management No. 10 [Електронний ресурс] / R. Bullard // Cambridge & Chelmsford. Anglia Ruskin University. – October, 2007. – 149 p. – Режим доступу:

<http://www.anglia.ac.uk/ruskin/en/home/faculties/alss/deps/law/staff0/home.Maincontent.0017.file.tmp/No.10-LandConsolidation.pdf>.

10. Назаренко В. І. Зарубежний опыт функціонування земельного ринка / В. І. Назаренко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://liberal.in.ua/daydzhest/zarubezhniy-opit-funktsionirovaniya-zemelnogo-rinka.html>.

11. Lisec A., Sevatal H., Bjerva Ø. J., Ferlan M. The institutional framework of land consolidation – comparative analysis between Slovenia and Norway // [Електронний ресурс] / A. Lisec, H. Sevatal, Ø. Bjerva, M. Ferlan // FIG Working Week 2012.

12. Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage. Rome, Italy, 6-10 May 2012. – 14 p. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.fig.net/pub/fig2012/papers/ts02e/TS02E\\_lisec\\_sevatal\\_et\\_al\\_5823.pdf](http://www.fig.net/pub/fig2012/papers/ts02e/TS02E_lisec_sevatal_et_al_5823.pdf).

**Максименко М. І. Опыт правового обеспечения консолидации земель Королевства Норвегия / М. І. Максименко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 283-289.**

В статье констатируется отсутствие действенного механизма консолидации земель в Украине путем проведения землеустроительных работ. Предлагается усовершенствование законодательства Украины с учетом опыта королевства Норвегия в правовом обеспечении консолидации земель.

**Ключевые слова:** консолидация земель, недостатки землепользования, правовое обеспечение консолидации земель в Королевстве Норвегия.

**Maksymenko M. The experience of the Kingdom of Norway in legal groundwork for land consolidation / M. Maksymenko // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 283-289.**

Absence of an effective mechanism of land consolidation in Ukraine by means of land management is stated in the article. The author suggests improving Ukrainian legislation taking into account the experience of the Kingdom of Norway in legal groundwork for land consolidation.

**Key words:** land consolidation, land use defects, legal groundwork for land consolidation in the Kingdom of Norway

Статья поступила в редакцию 07.05.2012.