

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ: МОЖЛИВІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

КУЦЕВИЧ Ольга Петрівна - аспірантка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК: 349.4

В статті аналізується зарубіжний досвід правового забезпечення консолідації земель, призначення, передумови, процедура, тривалість консолідації, можливості використання такого досвіду в Україні. Сделан висновок про те, що досвід окремих країн в проведенні консолідації може бути використаний в Україні.

Ключові слова: консолідація, об'єднання земельних ділянок, перерозподіл земель, аграрна реформа.

На жаль, досвід країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР, поки що не дає позитивних прикладів консолідації земель, вартих запозичення. Тому найбільш придатним для аналізу та використання зарубіжним досвідом консолідації земель для України, на думку автора, є насамперед досвід країн Західної Європи – попри істотні історичні, економічні, соціальні та інші відмінності, які слід враховувати при спробах екстраполяції цього досвіду на український ґрунт.

Розвинені в аграрному відношенні держави вже з другої половини XIX сторіччя активно вживали землевпорядні заходи щодо зверстання (з'єднання) дрібних ділянок у великі, що принесло свої позитивні результати [1, с. 130]. У сучасній Західній Європі проекти з консолідації земель здійснюються головним чином у Німеччині, Нідерландах, Франції, Бельгії, Люксембурзі, Австрії, Швейцарії, а також скандинавських країнах – Фінляндії, Норвегії та Швеції [3, с. 25]. Втім, цікаво порівняти досвід консолідації земель в Європі також із досвідом країн Африки (наприклад, Кенії) та Азії (наприклад, Індії та Туреччини). З такого порівняння стає очевидним, що моделі, що чудово працюють в одних умовах, виявляються непридатними у разі перенесення на інший соціально-економічний ґрунт.

Особливості консолідації земель в Україні та зарубіжних країнах, окремі порівняльні аспекти такої консолідації вивчали, зокрема, такі вітчизняні науковці, як М.І. Максименко, А.М. Мірошніченко, В.І. Демчик, Л.В.Ткачук, М.В. Шульга, А.М.Шворак, А.Д. Юрченко. Зазначена тема була також предметом дослідження й іноземних вчених – Bullard R., Hiironen J., Ferlan M., Lambert A., Lisec A., Sonnenberg, J., Vitikainen A. та інших. З метою визначення можливості запозичення позитивного досвіду такої консолідації у законодавство та практику України вивчення зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальним. Такий досвід і складає предмет дослідження цієї статті.

Відмінності між Західною Європою та іншими країнами, що мають позитивний досвід здійснення консолідації сільськогосподарських земель, та Україною у тому, що стосується передумов консолідації земель, істотні.

Відмінності між Західною Європою та іншими країнами, що мають позитивний досвід здійснення консолідації сільськогосподарських земель, та Україною у тому, що стосується передумов консолідації земель, істотні.

У Західній Європі потреба у консолідації обумовлена тим, що у власності одного суб'єкта зазвичай перебуває навіть не просто декілька, а багато (іноді – десятки) сільськогосподарських або лісових земельних ділянок. Єдиним способом провести ефек-

тивну консолідацію і максимально зверстати воедино належні суб'єкту землі за таких умов є повний перерозподіл земельних ділянок в межах території із їх закріпленням за окремими власниками по-новому. Існуючі раніше межі практично не можуть бути збережені у якійсь значимій частині. Ефективним засобом консолідації земель у багатьох країнах є винесення ферм з поселень [4, с. 31-48].

При перерозподілі земель важливою особливістю сучасної консолідації у Західній Європі є можливість незначного пропорційного зменшення (*systematic reduction*) часток осіб, земельні ділянки яких перерозподіляються, для реалізації певних інфраструктурних заходів (будівництва доріг, водогосподарських споруд, природоохоронні заходи та заходи з благоустрою територій). При цьому важливо розрізняти, в чиєму інтересі відбувається таке зменшення: в інтересах самих власників або суспільства в цілому. В останньому випадку необхідною є виплата компенсації [5, с. 3].

В Україні ж ситуація кардинально інша, причому, як це не може видатися дивним на перший погляд, у чомусь простіша. Складова консолідації земель на західний манер – їх об'єднання «в єдиний котел» – в Україні вже відбулася, і відбулася давно – під час колективізації у 20-і та 30-і роки минулого сторіччя. Відбувся в Україні і перерозподіл об'єднаних шляхом колективізації земель – це відбулося в рамках процесів паювання земель. Показово, що перші пілотні землевпорядні роботи при реорганізації недержавних сільськогосподарських підприємств, результатом яких стало виготовлення т.зв. еталонів технічної документації (Еталон технічної документації по землевпорядних роботах при реорганізації недержавних сільськогосподарських підприємств, Еталон технічної документації зі складання і видачі державних актів на право власності та на право користування недержавним сільськогосподарським підприємствам), проведені за підтримки міжнародних фінансових установ та урядів зарубіжних держав [6], за своєю процедурою та характеристиками дуже сильно нагадують консолідаційні проекти західноєвропейського зразка.

Може скластися враження, що проблема консолідації земель в Україні взагалі не стоїть – адже консолідація земель в розумінні, скажімо, Норвегії чи Швеції (тобто об'єднання земель та їх подальший перерозподіл) в Україні вже відбулася. Втім, це враження, звичайно, хибне.

По-перше, слід звернути увагу на те, що в Україні, на відміну від Західної Європи, в результаті перерозподілу земель утворилися земельні паї з середньою площею 4 га, що у масштабах ЄС приблизно відповідає країні з найменшою середньою площею сільськогосподарських земель – Греції (4,3 га), однієї із найбідніших країн ЄС. У Франції та Німеччині середній розмір фермерського господарства складає 24 га, а у Сполученому Королівстві – більше 65 га [1, с. 11]. Таким чином, структуру земельного фонду в Україні задовільною вважати не можна. Зрозуміло, що господарства, які використовують 4 га землі, будуть набагато менш конкурентоспроможними порівняно із господарствами практично будь-якої країни ЄС.

По-друге, оцінюючи результати перерозподілу земель в Україні, необхідно розуміти, що господарство, що використовує 4,3 га земель, скажімо, у Греції, та господарство з тими самими 4,3 га земель в Україні – це зовсім різні речі. Грецький селянин має не лише землю, він має необхідну інфраструктуру, реманент, господарські зв'язки, не кажучи вже про субсидії уряду тощо. Український селянин отримав землю без усього цього, а мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення не дозволяє йому використати свою землю як забезпечення для придбання необхідної техніки, обладнання, будівництва господарських споруд тощо. Тому слід усвідомлювати, що 4 га земельного паю українського селянина не є і не можуть бути в принципі кінцевою точкою у перерозподілі сільськогосподарських земель в Україні.

Нарешті, по-третє, і колективізація земель, і (особливо) розпаювання земель колективної власності відбулися в Україні без екологічної та інфраструктурної складової консолідації земель у західноєвропейському розумінні. У сучасній Європі успішні приклади консолідації передбачають не тільки і не

стільки зверстання розрізаних земельних ділянок у єдині масиви, скільки створення або вдосконалення інфраструктури (дорожньої мережі, зрошувальних та дренажних систем, об'єктів екологічної мережі тощо). У той час, як при проведенні колективізації і у період після її здійснення було виконано значний обсяг робіт із вдосконалення аграрної інфраструктури, він, все-таки, був недостатнім – в цьому легко переконатися, порівнявши ступінь облаштованості західноєвропейського фермера та українського селянина. А проведене паювання земель не супроводжувалося жодними інфраструктурними перетвореннями взагалі; навпаки, відбувалися стихійні процеси руйнування існуючої інфраструктури – починаючи з руйнування меліоративних систем на розпайованих землях [7, с. 349] і закінчуючи вирубуванням лісосмуг та приведенням у повністю непридатний для використання стан тієї частини польових доріг, що були колись заасфальтовані. Внаслідок трансформаційних процесів констатується занепад соціальної інфраструктури населених пунктів [8, с. 7-8], зокрема, особливо гострою на сьогодні є проблема забезпечення села централізованим водопостачанням [9, с. 61-63].

З огляду на сказане, видається, що для створення ефективного сільського господарства (без якого неможлива ефективна економіка в цілому), Україна має здійснити, по перше, укрупнення подрібненого земельного фонду на засадах власності, а по-друге – провести консолідацію земельних ділянок, сконцентрованих в одного суб'єкта, причому цей процес має бути не механічним, а супроводжуватися структурними перетвореннями (будівництво доріг, меліоративних систем, систем водопостачання, комунікацій, створення об'єктів екологічної мережі тощо). Виглядає так, що процес консолідації земель у західноєвропейському варіанті неминуче очікує на Україну по мірі того, як земельні ділянки будуть концентруватися в руках фермерів чи сільськогосподарських підприємств. Більш того, оскільки така концентрація буде відбуватися поступово, процес консолідації в західноєвропейському розумінні необхідно буде проводити періодично.

Не можна виключати і потреби у перерозподілі земель в Україні і без їх попереднього зосередження у власності меншої кількості осіб – просто тому, що у процесі паювання були допущені грубі помилки: до паювання залучалися непродуктивні землі, які мають бути виведені із сільськогосподарського виробництва, ділянки заплановані без урахування рельєфу місцевості, що сприяє розвитку ерозійних та інших шкідливих процесів, проведене паювання унеможливає використання меліоративних споруд тощо.

Величезна кількість помилок була допущена з точки зору незалучення до паювання осіб, які мали право на земельну частку (пай), втім, ця обставина сама по собі не може виправдати суцільного перерозподілу земель, оскільки поновлення прав потерпілих осіб шляхом «перепаявання» призведе до непропорційного порушення прав інших суб'єктів права на земельну частку пай [10, с.47-40]. Поділяємо думку, за якою у ситуаціях, коли право особи на земельну частку (пай) порушено, має застосовуватися певний компенсаційний механізм.

Отже, незважаючи на величезну різницю в соціально-економічних та правових передумовах, досвід зарубіжних країн щодо правового регулювання консолідації земель сільськогосподарського призначення є дуже цінним для України.

Попри істотні відмінності, характерні для різних країн, процеси із консолідації земель у сучасній Західній Європі мають низку спільних рис.

В більшості випадків органом управління, відповідальним за консолідацію земель, є міністерство, відповідальне за сільське та лісове господарство [3, с. 27].

Власники земельних ділянок території, охопленої консолідацією, зазвичай формують об'єднання, наділене певними правами (в більшому або меншому обсязі залежно від країни) у процедурі консолідації [3, с. 27]. Іноді умовою консолідації є згода на неї більшості задіяних власників, причому «більшість» вираховується іноді виходячи не з їх кількості, а з урахування площі їх ділянок чи їх вартості (оподаткованої вартості) [3, с. 31]. Втім, найбільш поширений

підхід передбачає, що рішення про консолідацію приймається уповноваженим органом після надання можливості зацікавленим особам висловити свою думку [3, с. 37].

У деяких країнах оскарження рішення про консолідацію відбувається в спеціальних земельних судах (напр., у Фінляндії), до адміністративного (напр., у Франції) або загального суду (напр., у Нідерландах) [3, с. 38]. Наше дослідження не дозволило виявити переконливих доказів того, що спеціальні земельні суди справляються зі справами щодо консолідації краще за інші види судів.

Процедура консолідації зазвичай включає такі стадії, як підготовка, інвентаризація та планування, та впровадження [3, с. 31] (за іншим підходом – стадії заявлення вимоги [про консолідацію], підготовки, прийняття рішення, впровадження, за яким має слідувати моніторинг [1, с. 46]). Іноді виділяється також окрема стадія будівництва капітальних поліпшень [11, с. 6]. Вказується, що часто стадії не слідують одна за одною, а можуть здійснюватися одночасно [11, с. 6].

Умовою проведення консолідації у країнах Європи практично завжди є те, що виходи від консолідації перевищують витрати від її здійснення [3, с. 31].

Територія, щодо якої проводитиметься консолідація, може визначатися за її належністю до певної адміністративно-територіальної одиниці, за функціональним принципом, відповідно до площі, вказаної заявниками, або ж може охоплювати лише ділянки власників, що виступають за проведення консолідації [3, с. 33].

Витрати на консолідацію покладаються на власників, землі яких консолідуються. У деяких країнах всі або частину витрат бере на себе держава, або безпосередньо, або шляхом надання позик та субсидій землевласникам [3, с. 38-39]. Обсяг витрат, наприклад, при консолідації земель порівняно невеликого фінського села (10-15 ферм, 300 га сільськогосподарських угідь і 400 га лісів) складає 775 тис. євро, включаючи витрати на будівництво доріг та меліоративних систем [3, с. 38].

Тривалість консолідації істотно відрізняється в різних країнах. Наприклад, у Норвегії вона становить 2-4 роки, у Швеції при

консолідації лісових ділянок – 5-7 років, у Нідерландах – 10-12 років, Фінляндії – 8-12 років, а у Німеччині, наприклад, у землі Рейнланд-Пфальц – сягати 16-17 років [3, с. 38].

У спеціальній літературі визнається, що надмірна тривалість та вартість консолідаційних проектів є серйозною проблемою, існує необхідність створення більш гнучких (швидких та дешевих) механізмів консолідації [3, с. 40]. Напрямами вирішення цієї проблеми є зменшення обсягів проектів (прикладом чого є проекти консолідації лісових земель у Швеції та т.зв. спеціальна консолідація у Німеччині), використання сучасних технологій, здійснення консолідації у відриві від супутніх проектів, таких, як будівництво доріг, меліоративних систем тощо [3, с. 41].

У країнах Західної Європи здебільшого передбачена можливість примусового проведення консолідації. Звичайно, теоретично консолідація може бути проведена добровільно, проте специфіка землекористування, що історично склалося, вимагає для проведення консолідації згоди більшості, якщо не всіх, мешканців, скажімо, села. Це було практично неможливо і робило добровільну консолідацію неефективною, з огляду на що законодавство почало передбачати можливість проведення примусової консолідації [3, с. 34]. Дослідження історичного досвіду свідчать, що добровільна консолідація може бути успішною лише при здійсненні невеличких проектів, де задіяно до 10, і навіть, скоріше, до 5 учасників [5, с. 4], хоча А.М. Шворак і згадує успішний досвід реалізації окремих добровільних проектів консолідації земель у Данії з кількістю учасників до 100 осіб [12, с. 9]. При примусовій консолідації діє т.зв. «принцип сурогату» (англ. surrogate principle), за яким становище жодного із власників землі, залучених до консолідації, не повинно в результаті погіршитися [3, с. 34].

Світовий досвід являє собою приклади успішного здійснення процесів консолідації сільськогосподарських земель, які зазвичай були складовою аграрних реформ. Більш того, як слушно вказує А.М. Мірошніченко, саме такі реформи зазвичай характеризують

успіхом (на противагу реформам, що ставлять на меті тотальний зрівняльний перерозподіл земель) [7, с. 431]. Втім, для України корисним є не тільки позитивний, а і негативний досвід консолідації земель.

Так, не можна назвати повністю успішною консолідацію, що проводилася в Індії. Земельна реформа в цій країні була розпочата у кінці 1940 року, після здобуття країною незалежності. Вона була спрямована, серед іншого (окрім ліквідації системи великого землеволодіння, зміцнення правового становища орендарів, встановлення максимальних розмірів землеволодіння) також і на консолідацію земельних ділянок [13, с. 10]. В Індії як федеративній державі компетенція щодо регулювання земельних відносин належала штатам, що зумовило деякі регіональні відмінності у ході проведення реформи, проте загальна її спрямованість була єдиною для всієї країни [13, с. 10]. Загалом процедура консолідації передбачала чотири стадії: визначення села та призначення дорадчого комітету, уточнення та актуалізація записів [про землю] села, підготовку схеми перерозподілу, власне перерозподіл [1, с. 99].

Втім, з технічної точки зору істотною специфікою характеризувалася консолідація, проведена у штатах Пенджаб та Харяна, де використовувалися прийом «прямокутності»: Департамент землеустрою Індії забезпечував поділ усіх земель за лініями, паралельними широтам та меридіанам, на квадрати починаючи з 1215 га до 0,4 га [1, с. 100]. Хоча такий поділ мав деякі позитивні риси, зокрема, спрощував здійснення контролю, проведення шляхів, стежок, каналів тощо, спрощував розрахунки, пов'язані із веденням сільського господарства тощо, він мав відчутний негативний вплив на довкілля, оскільки передбачав знищення середовища існування диких тварин та рослин, будівництво численних колодязів, які спричинили зниження рівня ґрунтових вод [1, с. 100].

Ситуація, що утворилася в наведеному прикладі після проведеної консолідації, дуже сильно нагадує ситуацію, що склалася в Україні внаслідок паювання сільськогосподарських земель (співставними є навіть розміри земельних ділянок). Відповідно, струк-

тура землекористування, що існує в Україні зараз, характеризується тими самими недоліками, про які пишуть зарубіжні дослідники, аналізуючи індійський досвід. Рано чи пізно й Індії, і нашій державі доведеться розпочати боротьбу з цими недоліками. Це може бути зроблено шляхом перерозподілу земель при проведенні консолідації західноєвропейського типу (з урахуванням досягнень вітчизняної землевпорядної науки, зокрема, концепції контурно-меліоративної організації території – КМОТ) за умови попередньої концентрації земельних ділянок у меншій кількості власників, ніж зараз. Проте перший крок до вирішення проблеми – її ідентифікація, і в цьому цінність для України індійського досвіду консолідації земель.

Загалом, підводячи підсумок, необхідно зазначити, що досвід Індії та інших країн у проведенні консолідації земель є досить важливим для України. Він допомагає уникнути тих помилок, які можуть супроводжувати процеси консолідації. На наш погляд, досить детального, більш ґрунтового аналізу потребує правове регулювання консолідації у окремо взятій країні, аналіз передумов проведення такої консолідації та її наслідків. Зазначене повинне бути предметом наступних досліджень.

Література:

1. Bullard R. Land consolidation and rural development. Papers in Land Management No. 10 // Cambridge & Chelmsford. Anglia Ruskin University. – October, 2007. – 149 p. – [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>.
2. Третяк А. М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні: Навчальний посібник / А.М. Третяк. – К.: Аграрна наука, 2002. – 201 с.
3. Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe / A. Vitikainen // Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. – 2004. – Vol. 1. – P.25-44.
4. Lambert A. M. Farm Consolidation in Western Europe / A.M. Lambert // Journal of the Geographical Association. – 1963 – Vol. XLVIII. – P.31-48 // [Електронний ре-

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується зарубіжний досвід правового забезпечення консолідації земель, зокрема, завдання, передумови, процедура, тривалість консолідації, можливості запозичення такого досвіду в Україні. Зроблено висновок, що досвід окремих країн у проведенні консолідації може бути використаний в Україні.

SUMMARY

The article is devoted to foreign experience of land consolidation legal regulation, in particular, its tasks, background, procedures, duration, and the study of the possibility to implement such experience in Ukraine. The conclusion is made that the experience of certain countries in land consolidation can be implemented in Ukraine.

сурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/stable/40565503>

5. 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. – Р.3. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oicrf.org/pdf.asp?ID=4105>.

6. Землепорядні роботи при реорганізації недержавних сільськогосподарських підприємств // Добряк Д.С., Третяк А.М., Юрченко А.Д., Альбоций Ю.М., Брославський П.М., Кулик В.М., Леонець Н.М., Феденко В.П., Шквир М.І., Максимюк А.С., Вароді О.І. / За ред. Новаковського Л.Я., Добряка Д.С., Максимюка А.С. – К.: Вид-во «Століття», 2000. – 170 с.

7. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник / А.М. Мірошніченко. – 3-є видання, допов. і перероб. – К.: Алерта, 2013. – 512 с.

8. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / відпов. за випуск Л.М. Черенько, О.В. Макарова, за ред. Е.М. Лібанової. – У 2-х томах. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НУН України, 2012. – 436 с.

9. Гафурова О.В. Централізоване водопостачання сільських населених пунктів: деякі аспекти правового забезпечення / О.В. Гафурова // 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.: ІРІДІУМ, 2009. – С.61-63.

10. Мірошніченко А.М. Правова природа та проблеми реалізації права на земельну частку (пай) / А.М. Мірошніченко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – Випуск 63-64. – С. 37-40.

11. Hiironen J. Land consolidation and its effect on climate / J. Hiironen, K. Niukkanen. – FIG Working Week 2012. – Rome, Italy, 6-10 May 2012. – 15 p.

12. Шворак А.М. Європейські тенденції консолідація земель / А.М. Шворак, О.І.Біляновська, Л.В. Ткачук // Землеустрій і кадастр: Науково-виробничий журнал. – 2009. – № 3. – С.8-17.

13. Джакоб А. Земельная реформа в Индии // Материалы международного семинара «Земельная реформа и проблемы земельного законодательства». Москва, 10-14 июня 1991 г. – М.: Типография ВАСХНИЛ, 1991. – 24 с.