

О. П. КУЦЕВИЧ

Ольга Петрівна Куцевич, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Консолідація земель здійснюється в різних країнах на різних засадах, виходячи із існуючих у цих країнах соціальних, економічних, екологічних та інших умов. При цьому ймовірним виглядає те, що окремий позитивний досвід проведення консолідації земель у країнах з більш розвиненим консолідаційним законодавством може застосовуватися також і у інших державах. Зазначене обумовлює актуальність проведення порівняльно-правових досліджень консолідації земель.

Особливості консолідації земель в Україні та зарубіжних країнах вивчали, зокрема, такі вітчизняні науковці, як М. І. Максименко, А. М. Мірошніченко, В. І. Семчик, Л. В. Ткачук, М. В. Шульга, А. М. Шворак, А. Д. Юрченко. Зазначена тема була також предметом дослідження й іноземних вчених – Ø. J. Vjerva, R. Bullard, M. Ferlan, A. Liseč, H. Sevatdal, A. Vitikainen. Поміж тим, для нас важливим є не лише вивчення особливостей правового забезпечення консолідації земель у тих чи інших країнах, а, зокрема, й можливості запровадження позитивного іноземного досвіду в Україні.

Аналіз наукової літератури свідчить, що консолідація земель може бути як складовою масштабних земельних реформ, так і нормальним повсякденним процесом. Так, наприклад, у скандинавських країнах існує розрахований на повсякденне застосування механізм консолідації земель (не лише сільськогосподарських) у рамках механізму формування об'єктів нерухомого майна. Вважаємо за доцільне дослідити особливості такого механізму, прийнятність окремих його елементів для застосування в Україні. Зазначене й становить предмет дослідження цієї статті.

Норвегія є країною із давнім досвідом консолідації. Консолідаційні роботи (щоправда, невеликі за масштабами) почалися тут ще у XVIII сторіччі¹. Перший законодавчий акт щодо консолідації датується 1821 роком². Втім, не зважаючи на це, земельно-консолідаційні роботи у країні ведуться й досі.

На даний час відносини консолідації земель у Норвегії, де лише 3 % земель є придатними для сільськогосподарського виробництва³, врегульовані Актом про консолідацію земель⁴. Аналізуючи положення цього акта, М. І. Максименко звертає увагу насамперед на можливість проведення примусової консолідації земельних ділянок⁵. Окрім добровільної консолідації за згодою сторін, Акт (глави 3 та 9) допускає публічно-правову консолідацію (в англійському перекладі Акта – *public land consolidation*).

Консолідація земель за законодавством Норвегії розглядається широко і включає в себе не лише об'єднання земельних ділянок, але й інші заходи.

Показово, що Акт про консолідацію земель встановлює лише загальні, оціночні критерії необхідності проведення консолідації земель, не намагаючись віднайти якісь чисельні показники чи норми. Згідно із § 1 Акту заходи із консолідації проводяться у разі складності ефективного використання земельної власності в існуючому вигляді та коли умови використання земельних ділянок стали несприятливими внаслідок будівництва, вдосконалення, технічного обслуговування й експлуатації публічних доріг, залізниць тощо. Також Акт містить і критерії, що визначають заборони проведення консолідації: як і у Фінляндії, консолідація не може бути проведена, зокрема, якщо втраги та незручності перевищують вигоди для кожної конкретної нерухомості (§ 3 Акта).

Особливий інтерес становить процедура примусової консолідації. Вона може бути ініційована як власником нерухомості, так і низкою уповноважених органів (за наявності умов, визначених законом). Справа про консолідацію розглядається спеціальними земельними консолідаційними судами двох інстанцій, до участі у розгляді консолідаційної справи, за загальним правилом, залучаються присяжні засідателі. Загалом, саме існування земельних консолідаційних судів у Норвегії є цікавим досвідом, існування таких судових інституцій для Європи, за твердженням зарубіжних авторів, є унікальним⁶.

У вітчизняній доктрині висловлюється пропозиція створити в Україні спеціальні суди для розгляду земельних спорів⁷, причому в її обґрунтування іноді наводиться посилання на досвід інших країн⁸. Водночас, порівняння досвіду Норвегії з досвідом інших країн, де успішно здійснюється консолідація, не дає підстав стверджувати, що існування або відсутність спеціальних земельних консолідаційних судів саме по собі впливає на ефективність здійснення консолідації. Функції земельних консолідаційних судів в окремих країнах успішно здійснюють як судові чи квазісудові, так і взагалі адміністративні органи (при вирішенні питання в першій і навіть апеляційній інстанціях – наприклад, у Словенії апеляція подається до Міністерства сільського господарства⁹).

Добровільна консолідація, проведена за згодою сторін, має такий самий ефект (по суті, ефект судового рішення), як і примусова консолідація, у разі, якщо земельний консолідаційний суд підтвердить її відповідність вимогам, які висуваються до консолідації (§§ 83, 91 Акта).

Цікавим є положення щодо уточнення меж у рамках консолідаційної процедури. Уточнення меж є необхідною стадією процедури, причому суд повинен спершу вжити заходів для їх визначення за згодою сторін, а у разі невдачі визначити їх так, як він «вважає за найкраще» (§ 16 Акта). Також цікавим (і корисним) виглядає досвід покладення зобов'язання із встановлення огорож – відповідне правило передбачене § 53 Акта; обов'язок встановлення огорож регулюється також і спеціальним законодавством (Актом від 5 травня 1961 р.). Тривалість земельної консолідаційної процедури в Норвегії становить, як правило, близько двох з половиною років¹⁰.

Консолідаційне законодавство Норвегії можна вважати надзвичайно ефективним. Так, наслідком прийняття Акта стало збільшення середніх розмірів земель фермерських господарств з 8 га у 1975 р. до 16 га у 2008 році¹¹.

Аналізуючи досвід Норвегії, М. І. Максименко пропонує передбачити у законодавстві України: (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) створення спеціальних органів, уповноважених приймати рішення у справах земельної консолідації; (V) компенсаційні механізми для землевласників та землекористувачів, пов'язані із обмеженням або припиненням їх прав у процесі консолідації земель; (VI) належне процедурне забезпечення здійснення консолідації земель¹².

Загалом слід погодитися із висловленими пропозиціями, окрім, хіба що, висновку про необхідність створення спеціальної системи органів, уповноважених приймати рішення у справах земельної консолідації (з підстав, наведених вище).

У Швеції консолідація земель почалася у XVIII ст. і була проведена на усій території країни. Втім через специфічні правила про спадкування в певних місцевостях (Даларна) на початку XX ст. виникла потреба у проведенні нової консолідації¹³.

Масштабних земельних реформ, спрямованих на консолідацію, між 1750 та 1920 рр. у Швеції відбулося три. Поміж тим, зростання чисельності населення та подрібнення земель внаслідок спадкування породжувало потребу у консолідації знову й знову¹⁴. Варто зазначити, що однією із причин, що спричиняли необхідність перерозподілу земель, було поширення у певних місцевостях спільної власності, яка, як показує історичний досвід, істотно знижувала ефективність використання земельних ділянок¹⁵. Видається, що спільна власність сама по собі не є оптимальним правовим інструментом для використання будь-якого майна, у т.ч. земельних ділянок. Відносини спільної власності на землю характеризуються цілою низкою додаткових правових проблем, не характерних для відносин одноосібної власності¹⁶.

Відносини із формування об'єктів нерухомого майна у Швеції регулюються Актом з формування нерухомості (швед. – «*Fastighetsbildningslag*», 1970 р.)¹⁷. При формуванні нової земельної ділянки можуть здійснюватися обмін частинами земельних ділянок, викуп земельних ділянок, встановлення сервітутів. Ці заходи застосовуються як для поліпшення використання невеликих земельних ділянок, так і при здійсненні масштабних проектів з консолідації земель¹⁸.

Хоча, на відміну від Норвегії, у Швеції немає спеціальних земельних судів, насправді відмінність у повноваженнях «кадастрового землевпорядника», що разом з двома присяжними засідателями приймає основні рішення в процесі консолідації, від повноважень земельного консолідаційного суду практично відсутня. Кадастровий землевпорядник видає, зокрема, «наказ про формування об'єктів нерухомості» (передбачає новий поділ землі на земельні ділянки), «наказ про відшкодування», «наказ про володіння», «наказ про розподіл витрат на здійснення процедури» та «наказ про завершення», які можуть бути оскаржені до суду. Втім, за відсутності оскарження вони протягом чотирьох тижнів стають обов'язковими¹⁹.

На даний час консолідація у Швеції здійснюється виключно з метою покращення нераціонального поділу лісових земельних ділянок²⁰.

Схожа до шведської концепція консолідації передбачена у Фінляндії (варто пам'ятати, що до 1809 р. Фінляндія була складовою частиною Швеції). Так звана «основна консолідація земель» (фін. *Isojako*) у Фінляндії була проведена ще на підставі Акта про основну консолідацію земель, ухваленого парламентом Швеції у 1757 р., і передбачала скасування системи так званих «відкритих полів», тобто полів, які поділялися на вузькі смужки землі²¹.

Консолідація земель у Фінляндії, на відміну від Швеції, на сьогодні проводиться надзвичайно масштабно, з огляду на що доцільно розглянути правове регулювання консолідації земель у цій країні більш детально.

Акт про формування об'єктів нерухомого майна у Фінляндії має таку саму назву, як і в Швеції (фін. «*Fastighetsbildningslag*»²²). Цікаво, що перший закон про консолідацію був прийнятий у Фінляндії ще в 1757 р., і всі землі країни були консолідовані щонайменше по одному разу²³. Втім, як і у Швеції, невпинний процес подрібнення не знімає консолідацію із порядку денного і перетворює її на постійний процес.

Консолідація є частиною детально врегульованої т.зв. кадастрової процедури. Детальність регулювання цієї процедури можна порівняти із вітчизняними кодексами (наприклад, викликам і повідомленням присвячено чотири статті – ст.ст. 168–171, досить великі за обсягом), причому Акт у певних випадках прямо відсилає до положень процесуального законодавства (див., напр., ст. 11). Цікаво, що до проведення процедури залучаються, окрім власне землевпорядника-чиновника (англ. *land surveyor*), т.зв. довірені особи (англ. *trustees*), на яких поширюються вимоги закону до присяжних засідателів (ст. 6 Акта).

Загалом, за своєю правовою природою, процедура консолідації фактично є здійсненням правосуддя, оскільки остаточне рішення у процедурі, що має законну силу, виконується за правилами, встановленими для виконання судових рішень, які набрали законної сили (§ 2 ст. 238). Система оскаржень у процедурі включає оскарження до Земельного суду і замикається на Верховному Суді (§ 1 ст. 238).

Консолідації земель спеціально присвячений розділ 9 Акта про формування об'єктів нерухомого майна. Стаття 67 цього Акта визначає цілі, для досягнення яких може бути проведено консолідацію: покращення поділу нерухомості та покращення використання об'єктів нерухомого майна, значне покращення дорожнього й дренажного забезпечення території, покращення у використанні земель, набутих для цілей Акта про Фонд розвитку сільського та лісового господарства (ч. 1). При цьому також передбачено, що навіть за відповідності цілям, визначеним у ч. 1, консолідація може не здійснюватися, якщо вона може викликати надмірні незручності для власників нерухомості з урахуванням місцевих умов, економічної ситуації або інших подібних факторів (ч. 2). Є й спеціальні положення про здійснення консолідації у випадку із спільною власністю (ч. 3 цієї ж статті). Стаття 69 Акта встановлює певні вимоги до змісту консолідації, зокрема, щодо земель, які можуть бути залучені до неї.

З аналізу наведених підстав проведення у Фінляндії консолідації земель вбачається, що вони формулюються за допомогою певної сукупності оціночних критеріїв. Такий підхід, на наш погляд, загалом є доцільним та за необхідності з певними застереженнями може бути використаний при формуванні відповідного законодавства України.

Загалом, не можна погодитися лише з непослідовним викладенням підстав для проведення консолідації земель. Зокрема, вважаємо, що така підстава консолідації, як «покращення використання об'єктів нерухомого майна» охоплює собою всі інші. Схоже, що її однієї було б достатньо, або ж вона повинна формулюватися як загальна при визначенні усіх інших підстав.

Акт про формування об'єктів нерухомого майна визначає також певні вимоги до документації, що розробляється при консолідації (наприклад, ст. 70 встановлює певні вимоги до доповіді про умови та обсяги консолідації, ст. 88 – до плану консолідації земель). Проте слід зазначити, що такі вимоги мають змістовний характер, і не характеризуються формалізмом, який властивий, наприклад, положенням ст. 56 Закону України «Про землеустрій» (в якій змістовні аспекти об'єднання земельних ділянок не зачіпаються взагалі, а натомість дається перелік документів, що входять до відповідної «технічної документації із землеустрою»). У зв'язку з цим, наприклад, у наведеній нормі законодавства України доцільним було б також приділити увагу питанням змістовним, а не формальним, зокрема, формуванню інфраструктури новоствореної ділянки, питанням перенесення садиб тощо, як їх наприклад, передбачає ст. 88 Акта.

Також звертає на себе увагу, що Акт виходить із розуміння консолідації не лише як землевпорядної процедури, але й заходу, який передбачає істотну зміну в режимі використання консолідованих земельних ділянок, таких як будівництво доріг, водопроводів, каналізації (див. ст. 72 Акта), дренажних систем (ст. 73). При цьому при консолідації для потреб будівництва інфраструктури можуть бути встановлені сервітути щодо земельних ділянок, які не консолідуються (ст. 73). Актом передбачена також можливість експропріації невеликих земельних ділянок, які не можуть нормально використовуватися і використання яких не може бути покращене за допомогою консолідації (ст. 79), так само, як і можливість примусового перенесення садиби (ст. 80) чи її викупу, якщо власник земельної ділянки під нею зміниться (ст. 81 та ін.).

Окремо Акт регулює питання створення лісів у спільній власності (розділ 10). Також, окрім консолідації, Акт (розділ 17) передбачає процедуру злиття земельних ділянок (англ. *amalgamation*), що відповідає вітчизняному поняттю консолідації земель як об'єднанню земельних ділянок.

Проведене нами дослідження змісту законодавчих актів щодо консолідації земель у скандинавських країнах дає можливість зробити висновок, що воно є надзвичайно цікавим та прийнятним в аспекті перейняття досвіду, незважаючи на істотну відмінність умов, які обумовлюють необхідність консолідації, в Україні та країнах Скандинавії. Зважаючи на те, що консолідаційні процедури в Скандинавії витримали випробування часом, досвід їх здійснення є надзвичайно цінним і може бути запозичений в Україні. Йдеться, зокрема, про здійснення примусової консолідації, про діяльність щодо вирішення спорів, які виникають у процесі консолідації, а також про прив'язку консолідації до більш загального процесу планування території.

¹ *Lisec A. The institutional framework of land consolidation – comparative analysis between Slovenia and Norway / A. Lisec, H. Sevatdal, Ø. J. Bjerva, M. Ferlan // FIG Working Week 2012. Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage. Rome, Italy, 6–10 May 2012. – P. 4 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig2012/papers/ts02e/TS02E_lisec_sevatdal_et_al_5823.pdf*

² Там само. – P. 7.

³ *Формування ринку землі в Україні. – 2-ге вид., переробл. та допов. / В. П. Галушко, Ю. Д. Білик, А. С. Даниленко та ін.; За ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – К.: Урожай, 2006. – С. 27–28.*

⁴ *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>*

⁵ *Максименко М. І. Досвід правового забезпечення консолідації земель Королівства Норвегія / М. І. Максименко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2012. – Том 25 (64). – № 1. – С. 284, 288.*

⁶ *Lisec A. Вказана праця. – P. 2.*

- ⁷ Лейба Л. В. Деякі питання судового захисту земельних прав / Л. В. Лейба // Земельне право України. – 2008. – № 4. – С. 15.
- ⁸ Андрейцев В. І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» / В. І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 8. – С. 64.
- ⁹ Lisec A. Вказана праця. – Р. 10.
- ¹⁰ Bullard R. Land consolidation and rural development. Papers in Land Management № 10 // Cambridge & Chelmsford. Anglia Ruskin University. – October, 2007. – Р. 82. – [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>
- ¹¹ Lisec A. Вказана праця. – Р. 4.
- ¹² Максименко М. І. Вказана праця. – С. 288.
- ¹³ Backman M. Land Consolidation in Sweden and Land Reform in Romania – ismilarities and discrepancies – a Comparison. – Р. 2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig2008/papers/ts02e/ts02e_01_backman_2655.pdf
- ¹⁴ Bullard R. Вказана праця. – Р. 10.
- ¹⁵ Backman M. Rural Development by Land Consolidation in Sweden. Paper, FIG. XXII International Congress. Washington, D.C. 19.-26.4.2002. – Р. 3. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig_2002/TS7-16/TS7_16_backman.pdf
- ¹⁶ Каракаш І. І. Реалізація права спільної часткової власності на землю за земельним та цивільним законодавством / І. І. Каракаш // 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. 21–24.
- ¹⁷ Fastighetsbildningslag (1970:988) [Акт про формування об'єктів нерухомого майна Швеції] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.notisum.se/mp/sls/lag/19700988.htm>
- ¹⁸ Лихогруд М. Г. Роль формування об'єктів нерухомого майна у процесі реєстрації / М. Г. Лихогруд, А. П. Лізунова, А. В. Козіков // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 4. – С. 17.
- ¹⁹ Backman M. Rural Development by Land Consolidation in Sweden. Paper, FIG. XXII International Congress. Washington, D.C. 19.-26.4.2002. – Р. 8. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig_2002/TS7-16/TS7_16_backman.pdf
- ²⁰ Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe // Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. – 2004. – Vol. 1. – Р. 30.
- ²¹ Konttinen K. Integrated Land Development in Finland – Land Consolidation and Improving Traffic Safety as a Case. – Р. 3. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig2008/papers/ts02e/ts02e_02_konttinen_2909.pdf
- ²² Real Estate Formation Act (554/1995; amendments up to 111/2003 included). Unofficial translation. – Ministry of Agriculture and Forestry, Finland // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950554.pdf>
- ²³ Bullard R. Land consolidation and rural development. Papers in Land Management № 10 // Cambridge & Chelmsford. Anglia Ruskin University. – October, 2007. – Р. 10. – [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>

Резюме

Куцевич О. П. Досвід правового забезпечення консолідації земель у країнах Скандинавії та можливості його використання в Україні.

У статті аналізується досвід правового регулювання консолідації земель у країнах Скандинавії (Норвегії, Швеції, Фінляндії) та можливості його використання в Україні. Обґрунтовується положення про те, що в скандинавських країнах існують розвинуті процедури та механізми консолідації земель (не лише сільськогосподарських) в рамках механізму формування об'єктів нерухомого майна. Зроблено висновок, що окремі аспекти таких процедур та механізмів можуть використовуватися в Україні.

Ключові слова: консолідація, об'єднання земельних ділянок, акт про консолідацію, консолідаційна процедура, земельний суд.

Резюме

Куцевич О. П. Опыт правового обеспечения консолидации земель в странах Скандинавии и возможности его использования в Украине.

В статье анализируется опыт правового регулирования консолидации земель в странах Скандинавии (Норвегии, Швеции, Финляндии) и возможности его использования в Украине. Обосновывается положение о том, что в скандинавских странах существуют развитые процедуры и механизмы консолидации земель (причем не только сельскохозяйственных) в пределах механизма формирования объектов недвижимого имущества. Сделан вывод о том, что отдельные аспекты таких процедур и механизмов могут использоваться в Украине.

Ключевые слова: консолидация, объединение земельных участков, акт о консолидации, консолидационная процедура, земельный суд.

Summary

Kutsevych O. Experience of land consolidation legal regulation in Scandinavian countries and possibilities for its implementation in Ukraine.

The article analyses the experience of land consolidation legal regulation in Scandinavian countries (Norway, Sweden, Finland) and the possibilities of its implementation in Ukraine. It is shown that in Scandinavia the procedures and mechanisms for land consolidation (not only agricultural) are the part of the mechanism of real estate units formation. It is concluded that despite of significant difference in the pre-consolidation situation some aspects of these procedures and mechanisms can be employed in Ukraine.

Key words: land consolidation, amalgamation of land, act of consolidation, consolidation procedure, land court.

Отримано 19.09.2013