



Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

ISSN 2664-1607

# Правовое руководство по земельной консолидации

На основе опыта регулирования в Европе



ПРАВОВОЕ РУКОВОДСТВО **ФАО** 3

# Правовое руководство по земельной консолидации

На основе опыта регулирования в Европе

**Томас Вершинкас (Tomas Veršinskas)**

**Маргрет Видар (Margret Vidar)**

**Мортен Хартвигсен (Morten Hartvigsen)**

**Кристина Митич Арсова (Kristina Mitic Arsova)**

**Франк ван Хольст (Frank van Holst)**

**Максим Горган (Maxim Gorgan)**

для Службы разработки законодательства, ФАО

Обязательная ссылка:

**Вершинкас, Т., Видар, М., Хартвигсен, М., Митич Арсова, К., ван Хольст, Ф. и Горган, М.** 2021. *Правовое руководство по земельной консолидации. На основе опыта регулирования в Европе.* Правовое Руководство ФАО, № 3. Рим. <https://doi.org/10.4060/ca9520ru>

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

ISSN 2664-1607 (печатная версия)

eISSN 2664-1615 (онлайн-версия)

ISBN 978-92-5-133888-9

Первое издание: 2020 г. (английская версия)

© ФАО, 2021



Некоторые права защищены. Настоящая работа доступна в соответствии с лицензией Creative Commons «С указанием авторства. Некоммерческая. С сохранением условий 3.0 НПО»

(CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>).

Согласно условиям данной лицензии настоящую работу можно копировать, распространять и адаптировать в некоммерческих целях при условии надлежащего указания авторства. При любом использовании данной работы не должно быть никаких указаний на то, что ФАО поддерживает какую-либо организацию, продукты или услуги. Использование логотипа ФАО не разрешено. В случае адаптации работы она должна быть лицензирована на условиях аналогичной или равнозначной лицензии Creative Commons. В случае перевода данной работы вместе с обязательной ссылкой на источник в него должна быть включена следующая оговорка: «Данный перевод не был выполнен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО). ФАО не несет ответственности за содержание или точность данного перевода. Достоверной редакцией является издание на английском языке».

Споры, возникающие в связи с лицензией, которые не удалось урегулировать по обоюдному согласию, разрешаются на основе посредничества и арбитражного разбирательства, как это предусмотрено статьей 8 лицензии, если в настоящем документе не предусмотрено иное. При использовании посредничества применяются соответствующие правила Всемирной организации интеллектуальной собственности <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>, а любое арбитражное разбирательство проводится в соответствии с Арбитражным регламентом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b>	<b>ix</b>
<b>БЛАГОДАРНОСТИ</b>	<b>xi</b>
<b>СОКРАЩЕНИЯ</b>	<b>xiii</b>
<b>1. ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>3</b>
1.1 Поддержка фао и другими международными организациями земельной консолидации в европе и центральной азии	3
1.2 Вклад земельной консолидации в достижение целей в области устойчивого развития	5
1.3 Добровольные руководящие принципы по вопросам владения и пользования ресурсами	6
1.4 Цели настоящего руководства	8
1.5 Сфера применения руководства	9
1.6 Целевая аудитория	10
1.7 Методология	11
1.8 Осодержание руководства и его практическое использование	12
<b>2. ОБЗОР ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ</b>	<b>17</b>
2.1 Понятия и определения ключевых терминов	17
2.1.1 Понятия и определения ключевых терминов	17
2.1.2 Методы земельной консолидации	20
2.1.3 Этапы проектов земельной консолидации	23
2.2 Обзор практики регулирования земельной консолидации в европе	25
2.2.1 Дания	25
2.2.2 Финляндия	27
2.2.3 Германия	28
2.2.4 Lithuania	30
2.2.5 Нидерланды	31
2.2.6 Сербия	33
2.2.7 Испания (Галисия)	35
2.2.8 Турция	36
2.3 Основные характеристики законодательства о земельной консолидации	38
2.3.1 Права человека и законные права владения и пользования земельными ресурсами	38
2.3.2 Интеграция с системой стратегического и пространственного планирования	40
2.3.3 Интеграция с различными областями национального права	42
2.3.4 Форма нормативно-правовой базы земельной консолидации	43
2.4 Финансирование земельной консолидации	46
<b>3. ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ</b>	<b>51</b>
3.1 Цели земельной консолидации	51
3.2 Принципы земельной консолидации	54

3.2.1	Уважение и охрана законных прав владения и пользования земельными ресурсами	55
3.2.2	Принцип «не хуже, чем было»	56
3.2.3	Устойчивость	57
3.2.4	Консультации и участие	58
3.2.5	Прозрачность	59
3.2.6	Гендерное равенство	60
<b>4.</b>	<b>УЧРЕЖДЕНИЯ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ ЗЕМельНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ</b>	<b>65</b>
4.1	Государственные и полугосударственные организации	65
4.1.1	Ведущее агентство	67
4.1.2	Местные органы государственного управления	68
4.1.3	Земельный кадастр	68
4.1.4	Прочие государственные органы, участвующие в земельной консолидации	69
4.2	Частные поставщики услуг	71
4.2.1	Разработчики проекта земельной консолидации	72
4.2.2	Прочие поставщики услуг	73
4.3	Правообладатели	74
4.3.1	Землевладельцы	75
4.3.2	Наследники умерших землевладельцев	76
4.3.3	Неустановленные собственники	77
4.3.4	Владельцы арендных прав (арендаторы)	78
4.3.5	Другие правообладатели	78
4.4	Другие заинтересованные стороны	78
4.5	Открытые собрания заинтересованных сторон и выборные коллективные органы	81
4.5.1	Открытые собрания	81
4.5.2	Комитет заинтересованных сторон	85
<b>5.</b>	<b>ЭТАП ОЦЕНКИ ОСУЩЕСТВИМОСТИ</b>	<b>91</b>
5.1	Принятие решения о начале этапа оценки осуществимости	92
5.2	Анализ осуществимости	94
<b>6.</b>	<b>ЭТАП ПЛАНИРОВАНИЯ</b>	<b>103</b>
6.1	Принятие решения о начале этапа планирования	105
6.1.1	Определение территории проекта	105
6.1.2	Уточнение территории проекта	105
6.1.3	Временное обозначение и ограничения на использование земли	106
6.2	Консультации и переговоры при планировании перераспределения	107
6.3	Содействие признанию и регистрации законных прав собственности	110
6.4	Оценка земли	115
6.4.1	Цель оценки земли	116
6.4.2	Выполняемые Роли и обязанности при оценке земли	116
6.4.3	Метод оценки земли	117
6.4.4	Утверждение результатов оценки земли	121
6.5	Планирование перераспределения	122
6.5.1	Перераспределение земельных участков	123
6.5.2	Права третьих лиц в процессе планирования перераспределения	129

6.5.3	Объединение планирования перераспределения земель с совершенствованием сельской инфраструктуры	132
6.5.4	Оценка экологических последствий	134
6.6	План консолидации земель	136
6.6.1	Компоненты Плана консолидации земель	136
6.6.2	Утверждение и принятие Плана консолидации земель	137
6.6.3	Правовое значение Плана консолидации земель	140
<b>7.</b>	<b>ЭТАП РЕГИСТРАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ</b>	<b>145</b>
7.1	Кадастровая съемка	145
7.2	Регистрация земельных участков и передача права владения	146
7.3	Финансовые расчеты	148
7.4	Осуществление инфраструктурных и других работ	151
<b>8.</b>	<b>КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА</b>	<b>155</b>
8.1	Контроль за реализацией проектов и программ земельной консолидации	155
8.2	Оценка проектов, включая оценку социально-экономических последствий	156
8.3	Оценка программы	158
<b>9.</b>	<b>СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ</b>	<b>163</b>
<b>10.</b>	<b>ОБЪЕДИНЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ С ЗЕМЕЛЬНЫМ БАНКОМ</b>	<b>169</b>
<b>11.</b>	<b>ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ</b>	<b>175</b>
	<b>БИБЛИОГРАФИЯ</b>	<b>179</b>

# ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ, РИСУНКИ И ВРЕЗКИ С ПРИМЕРАМИ

## Основные рекомендации

Основные рекомендации 2.1.	Основные характеристики закона о земельной консолидации	45
Основные рекомендации 2.2.	Финансирование земельной консолидации	48
Основные рекомендации 3.1.	Цели земельной консолидации	54
Основные рекомендации 3.2.	Принципы земельной консолидации	62
Основные рекомендации 4.1.	Государственные и полугосударственные организации	71
Основные рекомендации 4.2.	Частные поставщики услуг	74
Основные рекомендации 4.3.	Правообладатели и другие участники процесса земельной консолидации	80
Основные рекомендации 4.4.	Открытые собрания заинтересованных сторон и выборные коллективные органы	87
Основные рекомендации 5.1.	Принятие решения о начале этапа оценки осуществимости	94
Основные рекомендации 5.2.	Анализ осуществимости	99
Основные рекомендации 6.1.	Решение о начале этапа планирования	107
Основные рекомендации 6.2.	Консультации и переговоры при планировании перераспределения	110
Основные рекомендации 6.3.	Содействие признанию и регистрации законных прав собственности	115
Основные рекомендации 6.4.	Оценка земельных участков	122
Основные рекомендации 6.5.	Планирование перераспределения	135
Основные рекомендации 6.6.	План консолидации земель	141
Основные рекомендации 7.1.	Кадастровая съемка	146
Основные рекомендации 7.2.	Регистрация земельных участков и передача права владения	147
Основные рекомендации 7.3.	Финансовое урегулирование	151
Основные рекомендации 7.4.	Проведение инфраструктурных и других работ	152
Основные рекомендации 8.1.	Контроль и оценка	160
Основные рекомендации 9.1.	Средства правовой защиты	167
Основные рекомендации 10.1.	Объединение земельной консолидации с земельным банком	172

## Рисунки

Рис. 1.1.	Виды земельной консолидации, рассматриваемые в настоящем руководстве: добровольная, на мажоритарной основе и обязательная консолидация	10
Рис. 2.1.	Иллюстрация многоцелевой земельной консолидации в Германии	23
Рис. 2.2.	Три обычных этапа проектов земельной консолидации	24
Рис. 4.1.	Пример распределения ролей и обязанностей в процессе земельной консолидации	66
Рис. 5.1.	Общенациональная карта осуществимости земельной консолидации с целью развития сельского хозяйства в Северной Македонии	92
Рис. 5.2.	Карта землевладения пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в Драчево, Босния и Герцеговина	95
Рис. 5.3.	Карта мобильности земли пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в Драчево, Босния и Герцеговина	97
Рис. 6.1.	Процесс планирования перераспределения земель в проектах добровольной земельной консолидации	104
Рис. 6.2.	Процесс планирования перераспределения в проектах консолидации земель на мажоритарной основе	104
Рис. 6.3.	Возможные решения конкретных правовых проблем и проблем регистрации	113
Рис. 6.4.	Карта оценки земли для пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в деревне Драчево, Босния и Герцеговина	118

Рис. 6.5.	Карта оценки земли для проекта земельной консолидации в Олст-Везепе, Нидерланды	120
Рис. 6.6.	Землевладения пяти выбранных землевладельцев на территории пилотного проекта земельной консолидации в деревне Шорсулу, Азербайджан, с планом участков до (слева) и после (справа) осуществления проекта	125
Рис. 6.7.	Бланк согласия для землевладельцев, участвующих в добровольной земельной консолидации в Дании	127
Рис. 6.8.	Карта планирования перераспределения для проекта консолидации земель на мажоритарной основе в деревне Эгри, Северная Македония, с планом участков до (слева) и после (справа) осуществления проекта	129
Рис. 11.1.	Карта земельных участков до и после пилотного проекта земельной консолидации в дереве Теджигон, Мьянма.	176

### **Врезки с примерами правовых формулировок**

Врезка 3.1.	Цели земельной консолидации в Дании	53
Врезка 3.2.	Земельная консолидация в крупных инфраструктурных проектах в Финляндии	53
Врезка 3.3.	Принцип «не хуже, чем было» в Сербии	57
Врезка 3.4.	Прозрачность земельной консолидации в Литве	60
Врезка 4.1:	Координация и представительство учреждений и заинтересованных сторон в Испании (Галисия)	70
Врезка 4.2.	Официальное оформление прав собственности и включение участков с неустановленными владельцами в проекты земельной консолидации в Дании	76
Врезка 4.3.	Участие профессиональных организаций в проектах земельной консолидации в Германии	79
Врезка 4.4.	Члены Совета собственников в Испании (Галисия)	82
Врезка 4.5.	Кадастровое землеустроительное собрание в Финляндии	83
Врезка 4.6.	Обязанности Органа участников в Германии	84
Врезка 4.7.	Комитет землевладельцев в Дании	86
Врезка 4.8.	Представители землевладельцев в Финляндии	86
Врезка 5.1.	Выявление правообладателей на основе официальных регистрационных документов в Нидерландах	95
Врезка 5.2.	Отчет о результатах анализа осуществимости в Финляндии	96
Врезка 6.1.	Правовые претензии, связанные с правами на землю, в Германии	112
Врезка 6.2.	Лица, проводящие оценку в Германии	117
Врезка 6.3.	Ипотека в Нидерландах	130
Врезка 6.4.	Установление сервитутов в Финляндии	131
Врезка 6.5.	Упразднение прав и замена прав на недвижимость в Германии	131
Врезка 6.6.	Планирование местной инфраструктуры в Германии	133
Врезка 6.7.	План консолидации земель в качестве официального подтверждения земельных прав в Германии	140
Врезка 8.1.	Требование о проведении оценки ожидаемых последствий в Нидерландах (до 2007 года)	156
Врезка 9.1.	Вопросы, подлежащие судебному контролю в Финляндии	165



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Земельная консолидация – высокоэффективный инструмент управления земельными ресурсами, который позволяет усовершенствовать структуру земледельческих и фермерских хозяйств, повышая их экономическую и социальную эффективность и принося выгоду правообладателям, а также обществу в целом. Земельная консолидация ведет к мобильности права собственности на землю и других земельных прав и поэтому может также содействовать выделению новых участков земли с конкретным несельскохозяйственным назначением, например для общественной инфраструктуры или охраны и восстановления природы. Применение инструментов земельной консолидации требует введения тщательно продуманного правового регулирования, включенного в состав национальной нормативно-правовой базы.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) занимается вопросами земельной консолидации с 1950-х гг., в последние два десятилетия перенесла основное внимание на страны Восточной Европы и Центральной Азии, чтобы помочь им решить проблему земельной фрагментации, вызванную земельными реформами 1990-х гг. ФАО содействовала анализу необходимости и условий земельной консолидации, оценивая ее институциональные, правовые и политические основы и реализуя экспериментальные проекты в целях содействия этому процессу. Также ФАО поддерживала законодательные реформы, направленные на создание благоприятной правовой среды для экономичного и эффективного осуществления процесса с соблюдением законных прав владения и пользования.

В мае 2012 г. Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) одобрил Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ). С момента своего принятия ДРП РВ служат в качестве справочного материала для совершенствования регулирования вопросов владения и пользования на основе международного передового опыта. ДРП РВ содействуют безопасности владения и пользования, регистрации законных прав владения и пользования и осуществлению этих прав правообладателями. ДРП РВ содержат специальный раздел «Укрупнение земельных участков и другие методы реорганизации» (раздел 13), который обязывает государства обеспечивать, чтобы благосостояние всех участников этих схем, по крайней мере, не ухудшилось после их применения (пункт 13.1).

Настоящая публикация призвана служить детальным руководством по правовым вопросам, связанным с земельной консолидацией, в соответствии с ДРП РВ и международным законодательством по правам человека. В публикации рассматриваются вопросы земельной консолидации в сельских районах; она основана на опыте ФАО, а также региональной практике эффективной земельной консолидации в Европе, прежде всего на анализе опыта регулирования в Германии, Дании, Испании (Галисия), Литве, Нидерландах, Сербии, Турции и Финляндии. Также она служит источником информации о некоторых практических методах регулирования земельной консолидации в других европейских странах.

Настоящее правовое руководство предназначено прежде всего для стран, в которых еще не выработана специальная нормативно-правовая база земельной консолидации, и стран с короткой историей использования инструментов земельной консолидации или только начинающих их разработку. Кроме того, оно поощряет обмен передовым опытом между странами, осуществляющими национальные программы земельной консолидации. Страны с развитыми нормативно-правовыми базами земельной консолидации также могут пользоваться настоящим руководством для

укрепления или оптимизации таких баз. Таким образом, руководство может быть полезным для любых стран, желающих внедрить или реформировать свое законодательство по земельной консолидации вне зависимости от общего уровня их развития или благосостояния.

Настоящее правовое руководство направлено прежде всего на оказание поддержки тем странам, которые еще не имеют нормативно-правовой базы земельной консолидации или находятся на ранних этапах ее разработки. Однако оно также может быть полезно для реформирования и укрепления нормативно-правовой основы в странах, имеющих опыт земельной консолидации, вне зависимости от уровня их развития или благосостояния.

## БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящее правовое руководство было подготовлено основной группой экспертов. Ведущий автор – Томас Вершинкас (Tomas Veršinskas), Институт финансового права (VšĮ Finansų teisės institutas). В подготовке текста также участвовали Маргрет Видар (Margret Vidar), Мортен Хартвигсен (Morten Hartvigsen), Максим Горган (Maxim Gorgan) и Кристина Митич Арсова (Kristina Mitic Arsova) из Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Франк ван Хольст (Frank van Holst), Агентство предпринимательства Нидерландов (*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland [RVO]*). Подготовку руководства совместно направляли и контролировали Маргрет Видар, специалист по правовым вопросам из штаб-квартиры ФАО, и Мортен Хартвигсен, специалист по вопросам землепользования из Регионального бюро ФАО для Европы и Центральной Азии (FAO-REU).

Наряду с экспертами основной группы проекта, свой вклад, связанный с нормативно-правовой базой определенных юрисдикций, внесли следующие ключевые лица из всех рассматриваемых стран: Маргарита Амбар (Margarida Ambar) (Португалия), Мигель Анхель Перес Дюбуа (Miguel Ángel Pérez Dubois) (Испания), Томас Голльвицер (Thomas Gollwitzer) (Германия), Фатма Туз Зехра Гюльсевер (Fatma Tüz Zehra Gülsever) (Турция), Ненад Гвозденевич (Nenad Gvozdenovic) (Сербия), Нильс Отто Хальдруп (Niels Otto Haldrup) (Дания), Калле Конттинен (Kalle Konttinen) (Финляндия), Хенк Леенен (Henk Leenen) (Нидерланды), Анка Лисеч (Anka Lisec) (Словения), Мартье Лоф (Maartje Lof) (Нидерланды), Франциско Хосе Онега Лопес (Francisco José Ónega López) (Испания), Мари Лоувсма (Marije Louwsma) (Нидерланды), Златица Мучова (Zlatica Muchova) (Словакия), Пер Каре Ску (Per Kåre Sky) (Норвегия) и Гинтаре Тумалавичене (Gintarė Tumalavičienė) (Литва).

Основные рекомендации данного правового руководства были представлены и обсуждены на 10-м международном семинаре LANDNET<sup>1</sup> в Скопье, Северная Македония, в июне 2018 г. Предложения примерно 140 участников семинара из 30 стран оказались полезным вкладом в подготовку настоящего правового руководства. Семинар был организован совместно ФАО и Рабочей группой по вопросам управления земельными ресурсами (WPLA) Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) в сотрудничестве с Немецким обществом по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)*) и Министерством сельского, лесного и водного хозяйства Северной Македонии. Представление и обсуждение итоговых положений правового руководства прошло в ноябре 2019 г. на 12-м международном семинаре LANDNET в Испании (Сантьяго-де-Компостела, Галисия), организованном совместно ФАО, Международной федерацией геодезистов (МФГ) и Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (AGADER) в сотрудничестве с GIZ.

Руководство отрецензировала группа международных экспертов, включая вышеупомянутых ключевых лиц из Германии, Дании, Испании, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Сербии, Словакии, Словении, Турции и Финляндии, а также следующих лиц: Георг Бардо (Georg Bardeau), Майкл Бекер (Michael Becker), Эндрю Картрайт (Andrew Cartwright), Вилма Даугалене (Vilma Daugalienė), Кристина Золле Фернандес (Cristina Zolle Fernández), Йохан Хейнен (Johan Heinen), Самир Исаев (Samir Isayev), Обид Исломов (Obid Islomov), Амин Исмаилов (Amin Ismayilov), Луиза Янсен (Louisa Jansen), Наоми Кенни (Naomi Kenney), Джонатан Линдси (Jonathan Lindsay), Хенк Моэн (Henk

---

<sup>1</sup> LANDNET – это общеевропейская неформальная техническая сеть специалистов в области владения и пользования земельными ресурсами из различных стран и организаций под руководством Регионального бюро ФАО для Европы и Центральной Азии. Главные задачи LANDNET состоят в том, чтобы стимулировать надлежащие и своевременные меры реагирования на (меняющиеся) потребности общества в связи с землепользованием и землевладением в сельских районах и обеспечивать распространение и обмен опытом по таким техническим вопросам, как земельная консолидация, земельные банки и развитие рынка земли.

Моем), Гедриус Пашакарнис (Giedrius Pašakarnis), Йен Спикербер (Jan Spijkerboer) и Нериус Стрикулис (Nerijus Strikulyš). Эндрю Картрайт также оказал помощь в технической правке текста.

Особой благодарности заслуживают Дэвид Палмер (David Palmer) и Хоаким Томас (Joachim Thomas) за их ценные рекомендации на всем протяжении работы над руководством.

ФАО выражает признательность GIZ, МФГ и Рабочей группе по управлению земельными ресурсами ЕЭК ООН за неизменную институциональную поддержку при подготовке настоящего правового руководства, а также RVO и Агентству кадастрового учета, регистрации земли и картографии Нидерландов за организацию ознакомительной поездки в июне 2019 г.

Подготовка и публикация настоящего правового руководства стала результатом тесного сотрудничества между Региональным бюро ФАО для Европы и Центральной Азии (REU) и Службой разработки законодательства Управления по правовым вопросам ФАО (LEGN) при поддержке LANDNET и в сотрудничестве с *VšĮ Finansų teisės institutas* в Литве и *Fagricom* в Северной Македонии. Редактор настоящего правового руководства – Анастасия Клафферти (Anastasia Clafferty), макет подготовила Джессика Марасович (Jessica Marasovic).

## СОКРАЩЕНИЯ

AGADER	<i>Axencia Galega de Desenvolvemento Rural</i> (Галисийское агентство по развитию сельских территорий)
DLG	<i>Dienst Landelijk Gebied</i> (бывшая Голландская государственная служба по управлению земельными и водными ресурсами)
EAFRD	Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских территорий
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i>
Kadaster	Агентство кадастрового учета, регистрации земли и картографии (Нидерланды)
LEGN	Служба разработки законодательства, Управление по правовым вопросам ФАО
REU	Региональное бюро ФАО для Европы и Центральной Азии
RVO	<i>Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i> (Агентство предпринимательства Нидерландов)
WPLA	Рабочая группа по вопросам управления земельными ресурсами
ГИС	Геоинформационная система
ДРП РВ	Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
КВПБ	Комитет по всемирной продовольственной безопасности
КЛДОЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
МФГ	Международная федерация геодезистов
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭП	Оценка экологических последствий
ОЭСП	Оценка экологических и социальных последствий
СНГ	Содружество Независимых Государств
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦВЕ	Центральная Европа и Восточная Европа
ЦУР	Цели в области устойчивого развития



# ВВЕДЕНИЕ



# 1. ВВЕДЕНИЕ

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), применяя различные инструменты, поддерживает внедрение и развитие земельной консолидации в государствах-членах. Авторы подготовили следующее определение, которое используется в настоящем руководстве, а также для иных целей ФАО:

Земельная консолидация – это законодательно регулируемая процедура, проводимая государственными органами и применяемая для корректировки структуры собственности в сельских районах путем комплексного перераспределения земельных участков, которое согласовывается с владельцами и пользователями земли, с тем чтобы сократить фрагментацию земель, содействовать укрупнению сельскохозяйственных предприятий и/или достижению других общественных целей, включая восстановление природных объектов и строительство инфраструктуры.

Земельная консолидация должна проводиться с привлечением широкого круга заинтересованных сторон и с учетом гендерного фактора и обеспечивать, чтобы благосостояние участников процедуры как минимум не ухудшилось после ее применения. Земельная консолидация – непрерывно развивающийся инструмент управления земельными ресурсами, тесно связанный с рядом таких динамично развивающихся сфер человеческой деятельности, как экономика, демократия, политика, технологии и окружающая среда. В результате процедуры земельной консолидации с течением времени не теряют своей актуальности, как показывает пример стран, которые их применяют и адаптируют на протяжении десятков и даже сотен лет. ФАО продвигает земельную консолидацию, соответствующую положениям *Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ)*. Земельная консолидация – один из инструментов, который может эффективно способствовать осуществлению Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года и реализации целей в области устойчивого развития (ЦУР). Она должна проводиться с соблюдением прав человека и определенных принципов, обеспечивающих, помимо прочего, защиту законных прав владения и пользования и охрану окружающей среды.

## 1.1 ПОДДЕРЖКА ФАО И ДРУГИМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ЗЕМельНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ В ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Вскоре после основания ФАО в 1945 году Организация начала оказывать поддержку государствам-членам в решении структурных проблем сельского хозяйства, связанных с фрагментацией земель и малыми размерами земельных владений и фермерских хозяйств, путем развития инструментов земельной консолидации (Binns, 1950). В 1950–60-е годы ФАО оказывала техническую помощь в разработке национальных программ земельной консолидации в странах Европы, таких как Кипр, Греция, Испания и Турция, а также Ближнего Востока и Азии (Meliczek, 1973). Созданная Рабочая группа по вопросам консолидации земельных владений организовывала семинары с участием экспертов из государств-членов. В 1955 году на основании опыта деятельности организации за первое десятилетие ФАО сделала вывод, что «чрезмерная фрагментация или экономически нецелесообразные малые размеры земельных владений могут мешать фермерам эффективно использовать свое время или внедрять современные способы производства, например механизацию» (ФАО, 1955). Во второй половине 1950-х годов было проведено исследование передовых методов земельной консолидации в Европе (Jacoby, 1959).

В конце 1990-х годов земельная консолидация снова встала на повестку дня, на этот раз в связи с Центральной и Восточной Европой, в большинстве стран которой земельные реформы, проводившиеся с начала перехода к рыночной экономике в 1990 году, привели к чрезмерной фрагментации земель и малым размерам фермерских хозяйств. ФАО начала документировать и изучать проблемы в этом регионе (Palmer, Munro-Faure and Rembold, 2004). С начала 1990-х годов большинство правительств Центральной и Восточной Европы признали необходимость решения структурных проблем, препятствующих развитию сельского хозяйства и сельских районов. Это привело к внедрению инструментов земельной

Важной вехой стал Мюнхенский симпозиум 2002-го года – первый из 20 региональных семинаров, проведенных на сегодняшний день с 2002 по 2019 год по вопросам земельной консолидации, развития рынка земли и смежным темам<sup>2</sup>. Участники этих семинаров приняли три декларации: *Мюнхенское заявление 2002 года (Мюнхенское заявление о земельной консолидации как инструменте развития сельских территорий в странах ЦВЕ/СНГ)*; *Теннеровское заявление 2004 года (Теннеровское заявление о земельных банках и земельных фондах: элементы земельной консолидации, управление земельными ресурсами и развитие сельских территорий)*; и *Апелдорнская декларация 2016 года (Апелдорнская декларация о земельной консолидации и реорганизации земель)*. С 2002 года ФАО оказывает поддержку государствам членам в Европе и Центральной Азии в подготовке национальных программ земельной консолидации посредством: i) подготовки технических руководств и публикаций; ii) проектов на местах, которые в настоящее время осуществляются в 11 государствах-членах; и iii) организации вышеупомянутой серии региональных семинаров и создания неформальной сети специалистов в области владения и пользования земельными ресурсами (Hartvigsen, 2019). В 2010 году данная сеть получила название LANDNET.

На Региональной конференции ФАО в 2018 году было подтверждено, что поддержка мелких землевладельцев и семейных фермерских хозяйств – это один из четырех приоритетов ФАО в Европе и Центральной Азии. В 2014 году ФАО учредила в регионе Региональную инициативу по поддержке мелких землевладельцев и семейных фермерских хозяйств для улучшения экономического положения населения сельских районов и снижения уровня бедности. Составной частью Региональной инициативы ФАО является Региональная программа ФАО по земельной консолидации. Служба ФАО по правовым вопросам развития оказывает поддержку Региональному бюро ФАО в отношении правовых аспектов работы ФАО в регионе и является составной частью деятельности по земельной консолидации.

Помимо ФАО, существенный вклад во внедрение и расширение национальных программ земельной консолидации в странах ЦВЕ вносят и другие международные организации, например, Рабочая группа по вопросам управления земельными ресурсами ЕЭК ООН (WPLA), Всемирный банк и Комиссии МФГ № 7 и № 8, а также двусторонние проекты по поддержке таких программ. В этих двусторонних проектах участвуют прежде всего такие страны, как Дания, Германия (GIZ), Нидерланды (DLG, Kadaster и RVO) и Швеция, а также Европейский союз.

<sup>2</sup> Материалы семинаров ФАО LANDNET с 2002 года доступны по ссылке: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>



Территория пилотного проекта по земельной консолидации в Эгри, Северная Македония (сентябрь 2017 года). © ФАО.

## 1.2 ВКЛАД ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ В ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

*Повестка дня ООН в области устойчивого развития* на период до 2030 года была принята всеми государствами-членами Объединенных Наций (ООН) в 2015 году и включает 17 целей в области устойчивого развития и 169 связанных с ними задач.<sup>3</sup> Необходимо тщательный учет этой политической основы международной деятельности по развитию, чтобы обеспечить максимально возможный вклад всех инициатив по развитию, связанных с владением и использованием земельными ресурсами, в достижение ЦУР. Для достижения ЦУР политика и законодательство по земельной консолидации должны быть планомерными и согласованными.

Осуществление земельной консолидации на уровне отдельных стран может внести вклад в достижение некоторых ЦУР и задач (Hartvigsen *et al.*, 2019b). В принципе, чем шире цель инструмента земельной консолидации, тем больший вклад он потенциально может внести. Земельная консолидация может существенно повлиять на решение ряда вопросов, например структурных проблем, вызванных чрезмерной фрагментацией земель и малыми размерами фермерских хозяйств, которые препятствуют развитию сельского хозяйства и сельских территорий. Это может стать причиной низких уровней производства и дохода, что в сочетании со старением и сокращением населения может легко привести к запустению и консервации земель.

За счет устранения некоторых коренных причин инструменты земельной консолидации внесут серьезный вклад в достижение амбициозной задачи ЦУР 2.3 «к 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия».

<sup>3</sup> Более подробную информацию см. на сайте ООН: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

Другая ключевая и, возможно, еще более амбициозная задача ЦУР 1.4 требует «к 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности (...)». Одним из важных результатов проектов земельной консолидации является документальное оформление и охрана земельных прав, что будет непосредственно способствовать достижению задачи 1.4.

Земельная консолидация также должна внести вклад в ЦУР 5, направленную на достижение гендерного равенства. Задача 5.A требует от сторон, принявших на себя обязательства по ЦУР, «провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности (...)». Один из правовых показателей, связанных с решением данной задачи, – это признание совместного владения<sup>4</sup> собственностью, приобретенной в браке супругами или партнерами по совместному проживанию (некоторые страны признают иные формы партнерства, помимо брака, включая однополые) (ФАО, 2018). Один из способов достичь этого посредством земельной консолидации – обеспечить регистрацию вытекающих имущественных прав на имя обоих супругов или партнеров.

Многоцелевая земельная консолидация, например с целью развития сельского хозяйства наряду с совершенствованием инфраструктуры и охраной окружающей среды, также может внести большой вклад в достижение задачи ЦУР 15.1, а именно «обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование наземных и внутренних пресноводных экосистем (...)» к 2020 году, и задачи ЦУР 15.3: «К 2030 году вести борьбу с опустыниванием, восстановить деградировавшие земли и почвы, включая земли, затронутые опустыниванием, засухами и наводнениями».

Помимо вышеупомянутых задач ЦУР, с земельной консолидацией также связаны и некоторые другие задачи, в частности, 1.2, 1.b, 1.4, 2.3, 2A, 2.4, 5.5, 5A, 8.3, 13.1, 15.1 и 15.3 (Van Holst, Hartvigsen and Ónega López, 2018).

### 1.3 ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСАМ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСАМИ

ДРП РВ были одобрены в мае 2012 года Комитетом по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), в состав которого входят все государства-члены ООН и ФАО (а также представители гражданского общества, частного сектора и наблюдатели от межправительственных организаций). С момента своего принятия ДРП РВ служат в качестве информационной основы при совершенствовании регулирования вопросов владения и пользования, включая продвижение земельной консолидации, на основе международного передового опыта. При разработке национальной нормативно-правовой базы земельной консолидации следует уделять самое пристальное внимание положениям ДРП РВ.

Цель ДРП РВ – «служить в качестве справочного материала и давать рекомендации по совершенствованию регулирования вопросов владения и пользования земельными, лесными и рыбными ресурсами в свете высшей цели достижения продовольственной безопасности для всех и поддержки постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности». ДРП РВ призваны содействовать «предпринимаемым на глобальном и национальном уровнях усилиям по ликвидации голода и бедности на основе принципов устойчивого развития и признания центральной роли земли в вопросах развития,

<sup>4</sup> Владение собственностью, приобретенной в брачном союзе, зависит от установленного в каждой стране режима супружеской собственности и только в этом случае национальное законодательство разрешает совместное владение такими активами.

обеспечения прав владения и пользования и равноправного доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам».

ДРП РВ устанавливают для государств пять руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования, которые тесно связаны с земельной консолидацией (пункт 3.1, а также ряд принципов, непосредственно адресованных негосударственным структурам, в пункте 3.2). Законодательство по земельной консолидации следует разрабатывать в соответствии с этими принципами. Первый общий принцип гласит, что «государствам следует признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования, как и их права. Им следует принимать разумные меры для признания, регистрации и уважения законных обладателей прав владения и пользования, как и их прав, будь то официально зафиксированные права или нет; воздерживаться от нарушения прав владения и пользования, принадлежащих другим лицам; а также исполнять обязанности, связанные с правами владения и пользования». Таким образом, к процессу земельной консолидации следует привлекать не только зарегистрированных землевладельцев, но также и других законных правообладателей, например незарегистрированных законных владельцев, незарегистрированных арендаторов и т. д. Согласно ДРП РВ ответственность за определение того, что считать законными правами, возложена на государства, а категории прав, которые считаются законными, должны определяться в правилах, предаваемых широкой гласности.

Раздел 13 ДРП РВ посвящен земельной консолидации и другим методам реорганизации и продвигает применение таких инструментов там, где это целесообразно, с целью «улучшения конфигурации и использования земельных участков или владений». В ДРП РВ также рекомендовано включать земельную консолидацию в экологические и инфраструктурные проекты. Помимо этого, подчеркивается важность земельных банков и их сочетания с методами реорганизации земель. Кроме того, следует принимать во внимание использование земельной консолидации для оптимизации структуры мелких семейных ферм и лесов. Все вышеперечисленное следует использовать стратегическим образом с обеспечением необходимых гарантий.

Кроме того, оптимизация структуры мелких семейных ферм и лесов рекомендована в пункте 13.4, где сказано: «Там, где дробление мелких семейных ферм и лесов на множество мелких участков ведет к повышению производственных затрат, государства вправе прибегнуть к укрупнению земель и созданию земельных банков с целью оптимизации структуры таких хозяйств и лесов. Государствам не следует прибегать к укрупнению земель там, где дробление участков выгодно, например, с точки зрения уменьшения рисков или диверсификации возделываемых культур. Проекты укрупнения земель с целью реструктуризации фермерских хозяйств следует сочетать с программами поддержки фермеров, например программами восстановления систем ирригации и местных дорог».

Один из ключевых принципов ДРП РВ, связанных с земельной консолидацией, – так называемый принцип «не хуже, чем было». Пункт 13.1 ДРП РВ предусматривает, что «государствам следует обеспечивать (...), чтобы благосостояние всех участников этих схем, по крайней мере, не ухудшилось после их применения. Эти методы следует применять для согласования в ходе единой законной реорганизации предпочтений многочисленных владельцев и пользователей» (раздел 3.2.2).

Использование механизмов земельной консолидации может быть сорвано в случае отсутствия надлежащих гарантий, обеспечивающих их эффективность и уважение законных прав владения и пользования. Пункт 13.6 ДРП РВ гласит, что «государствам следует устанавливать надлежащие гарантии в проектах, связанных с реорганизацией земель. Следует наладить контакт со всеми лицами, общинами и народами, которые могут быть затронуты проектом, и обеспечить их достаточной информацией на используемых языках. Следует обеспечить техническую и правовую поддержку. Права коренных народов следует рассматривать при участии широкого круга заинтересованных сторон и с учетом гендерных факторов. С целью предотвращения или минимизации деградации

и утраты биоразнообразия следует устанавливать природоохранные гарантии и поощрять преобразования, благоприятствующие надлежащему землеустройству, применению передового опыта и рекультивации земель».

Чтобы обеспечить эффективность и результативность земельной консолидации, а также содействовать ее осуществлению, в ДРП РВ предлагается использовать земельную консолидацию в сочетании с развитием земельных банков, которые, например, повышают мобильность земли в районах проекта.<sup>5</sup> В пункте 13.2 ДРП РВ сказано, что «в соответствующих случаях в рамках программы консолидации земли государства могут рассматривать вопрос о создании земельных банков для приобретения и временного управления земельными участками до их выделения бенефициарам».

Также ДРП РВ поощряют использование земельной консолидации и земельных банков в других целях. В пункте 13.3 сказано: «В соответствующих случаях государства могут рассматривать вопрос о поощрении и содействии укрупнению земель и создании земельных банков в рамках природоохранных и инфраструктурных проектов с целью содействия приобретению частных земель для подобных государственных проектов, а также для обеспечения затрагиваемых владельцев, фермеров и мелких производителей продовольствия землей в порядке компенсации, что позволит им продолжать и даже наращивать производство».

Земельную консолидацию следует использовать стратегическим образом и адаптировать с учетом местной ситуации, как сказано в пункте 13.5: «Государствам следует принимать стратегии реорганизации земель, отвечающие конкретным местным условиям. Такие стратегии должны быть социально, экономически и экологически устойчивы и учитывать гендерные факторы. В стратегиях следует указывать принципы и цели подходов реорганизации, бенефициаров, а также направления развития потенциала и знаний в государственном и частном секторе, в организациях фермеров и мелких производителей, рыбаков, лесопользователей и в научной среде. В законах следует прописывать понятные и экономически эффективные процедуры реорганизации земельных участков или владений, а также их использования». Таким образом, ДРП РВ направлены на поддержку подготовки и принятия национальных стратегий земельной консолидации. Следует отметить, что такие стратегии должны иметь временные рамки и подвергаться периодическому пересмотру, как это отмечается в разделе 2.3.2.

## 1.4 ЦЕЛИ НАСТОЯЩЕГО РУКОВОДСТВА

Главная цель настоящего руководства – содействовать созданию и/или дальнейшему развитию нормативно-правовой базы земельной консолидации в Европе и Центральной Азии путем популяризации передового европейского опыта регулирования земельной консолидации. Помимо целевой аудитории в Европе и Центральной Азии, настоящее руководство может также содержать практические сведения и служить источником вдохновения для стран в других регионах и всех стран мира, которые сталкиваются с аналогичными проблемами раздробленной структуры сельскохозяйственных земель. Также руководство направлено на поддержку внедрения ДРП РВ, предлагая самые подробные на сегодняшний день практические рекомендации в области земельной консолидации.

Хотя настоящее руководство поощряет обмен передовым опытом между странами с действующими программами земельной консолидации, прежде всего оно адресовано тем странам, в которых конкретная нормативно-правовая база земельной консолидации еще не разработана, и странам, где инструменты земельной консолидации используются недолго, которые находятся на начальном

<sup>5</sup> Понятие «мобильность земли» характеризует возможность передачи земельных прав (в виде продажи, обмена, покупки или аренды земли) в проекте земельной консолидации.

этапе их разработки или где необходима новая нормативно-правовая база в связи с появлением новых задач, например адаптации сельского хозяйства к изменению климата и принятию природоохранных мер в сельских районах. Страны с развитыми нормативно-правовыми базами земельной консолидации также могут пользоваться настоящим руководством для укрепления или оптимизации таких баз. Таким образом, руководство может быть полезным для любых стран, желающих внедрить или реформировать свое законодательство по земельной консолидации вне зависимости от общего уровня их развития или благосостояния.

Однако в задачи руководства не входит формулирование универсальных законодательных решений, вместо этого в нем описываются основные характеристики земельной консолидации и рассматриваются соответствующие варианты регулирования. Руководство содержит рекомендации по созданию национальной нормативно-правовой базы, *которые необходимо адаптировать к местным условиям* при разработке норм регулирования земельной консолидации на уровне конкретной страны.

## 1.5 СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ РУКОВОДСТВА

В настоящем руководстве рассматриваются различные формы земельной консолидации в сельских районах. При этом особое внимание уделено регулированию добровольной консолидации и консолидации земель на мажоритарной основе, осуществляемых специалистами по землеустройству. Кроме того, в руководстве рассмотрены большинство элементов обязательной земельной консолидации (иногда также называется предписываемой законом или обязательной земельной консолидацией), при которой землевладельцы не имеют права голоса при утверждении Плана консолидации земель (определение Плана консолидации земель см. в разделе 2.1.1), даже если соответствующие органы власти, осуществляющие проект, проводят с ними консультации. ФАО не рекомендует такие методы, при которых землевладельцы не имеют права голоса при утверждении Плана консолидации земель. Однако многие элементы обязательной земельной консолидации имеют важное значение и для методов добровольной консолидации и консолидации на мажоритарной основе, поэтому в руководстве также рассматривается соответствующий опыт обязательной земельной консолидации в некоторых странах.

Земельную консолидацию не следует смешивать с другими мерами землеустройства, хотя она может применяться в сочетании с ними. Земельная консолидация предполагает *наличие определенного правового режима*, распространяющегося на весь процесс, который *осуществляется специалистами по землеустройству*. Это отличает земельную консолидацию от двусторонней добровольной купли-продажи или обмена земли, которые выполняются при обычных рыночных условиях и в соответствии с общими правовыми механизмами. Необходимо отметить, что проводимую государством земельную консолидацию следует рассматривать как отвечающую общественным интересам и приносящую пользу всем участвующим в ней фермерам, землевладельцам, а также более широкому сообществу.

Еще один инструмент, влияющий на права землевладения и землепользования, – это экспроприация земли, которая допускается в рамках правового инструмента, отличного от земельной консолидации. При земельной консолидации экспроприация также может применяться, если это необходимо для осуществления общественных работ или иных общественных интересов. В этом случае два механизма могут использоваться совместно. Вместе с тем следует подчеркнуть, что земельная консолидация направлена на достижение наилучшего решения по реорганизации земли для всех землевладельцев и землепользователей на территории проекта, включая проведение широких консультаций с заинтересованными сторонами проекта, тогда как экспроприация – сугубо принудительный инструмент, который в большинстве случаев предусматривает вместо предоставления земли денежную компенсацию и не имеет своей общей целью реорганизацию земли на территории проекта.

Соответственно, в руководстве не рассматриваются прочие формы перераспределения земли, например добровольный обмен земельными участками без участия специалистов по землеустройству или их экспроприация. Также настоящее руководство не охватывает нормы, устанавливающие штрафы и налоги на брошенные земли, определяющие минимальный размер земельных участков или вводящие запрет на дробление участков, и все прочие меры, отличные от земельной консолидации.

На рис. 1.1 показаны основные виды земельной консолидации, рассматриваемые в настоящем руководстве (различаются особенностями применяемых процедур). На рисунке представлены только основные особенности и не приводятся детальные характеристики каждого метода. Для сравнения наряду с земельной консолидацией также изображены другие ранее упоминавшиеся инструменты, которые оказывают влияние на права землевладения и землепользования.

**Рис. 1.1. Виды земельной консолидации, рассматриваемые в настоящем руководстве: добровольная, на мажоритарной основе и обязательная консолидация**

ДОБРОВОЛЬНЫЙ ОБМЕН ЗЕМельными участками	ДОБРОВОЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ	КОНСОЛИДАЦИЯ НА МАЖОРИТАРНОЙ ОСНОВЕ	ОБЯЗАТЕЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ	ЭКСПРОПРИАЦИЯ
Регулируется или не регулируется	Регулируется	Регулируется	Регулируется	Вводится государством
Без участия специалистов по землеустройству	Решения принимаются на добровольной основе	План консолидации земель утверждается квалифицированным большинством	План консолидации земель принимается компетентным государственным органом	Без голосования
Рыночные операции с землей	При участии специалистов по землеустройству	При участии специалистов по землеустройств	При участии специалистов по землеустройств	Компенсация в денежной форме

Как правило, рекомендации, представленные в настоящем руководстве, относятся к первичному законодательству. Однако некоторые аспекты рассматриваемых вопросов могут регулироваться подзаконными актами, например инструкциями, указами, резолюциями, правилами внутреннего распорядка и т. п.

## 1.6 ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ

Настоящее руководство адресовано прежде всего директивным органам и специалистам в сфере администрации и управления земельными ресурсами. Оно может использоваться теми, кто уже занимается земельной консолидацией на национальном и/или международном уровне, а также теми, кому такая работа предстоит в странах, где данный инструмент еще не введен. Также руководство

может служить полезным инструментом для научных работников, которые специализируются на законодательстве, управлении земельными ресурсами и других соответствующих областях.

Директивные органы могут пользоваться настоящим руководством для разработки национальной нормативно-правовой базы земельной консолидации. Опыт ФАО по поддержке программ земельной консолидации в государствах-членах в Европе и Центральной Азии показал, что директивные органы, которые внедряют нормативно-правовую базу земельной консолидации или готовят стратегии земельной консолидации, часто нуждаются в комплексном документе в качестве ориентира. Этот документ должен освещать широкий спектр вопросов земельной консолидации, в частности, на основе передового опыта других стран (Hartvigsen, 2019).

Повышение квалификации специалистов, занимающихся вопросами администрации и управления земельными ресурсами и/или земельной консолидации, – ключевой фактор успешной земельной консолидации. Юристы, геодезисты, агрономы, оценщики, землеустроители, административный персонал и прочие специалисты могут пользоваться этим руководством, чтобы лучше понять сам механизм земельной консолидации и опыт его применения в других странах. Подобные сведения могут напрямую применяться в их деятельности, а также влиять на законодательные процессы, связанные с земельной консолидацией.

Настоящее руководство служит иллюстрацией эффективного европейского опыта регулирования и может содействовать охране законных прав владения и пользования в разных странах. В руководстве показано, как эти права можно или следует охранять. Его можно использовать в учебных курсах для юристов и специалистов, занимающихся вопросами земельной консолидации, например геодезистов и оценщиков.

Организации гражданского общества, представляющие фермеров, мелких владельцев, женщин, меньшинства, экологические организации, научное сообщество и другие заинтересованные стороны, также могут извлечь пользу из этого руководства, в котором описаны основные инструменты охраны групповых и/или общественных интересов в процессе земельной консолидации. Они могут пользоваться настоящим руководством для демонстрации передового международного опыта.

## 1.7 МЕТОДОЛОГИЯ

Настоящее руководство основано на анализе нормативно-правовой базы в восьми европейских странах: Германии, Дании, Испании (Галисия), Литве, Нидерландах, Сербии, Турции и Финляндии. Кроме того, оно включает определенные аспекты практики регулирования в других странах Европы. Несмотря на предпринятые усилия выявить передовые региональные методы в этой области, настоящее руководство не следует считать исчерпывающим или освещающим положение дел во всех европейских странах.

Страны были отобраны с учетом следующих критериев: i) давние традиции земельной консолидации; ii) конкретные подходы (отражающие разнообразие практики земельной консолидации в Европе); iii) применимость их опыта для государств-членов ФАО в Европе и Центральной Азии; iv) значение для стран с близким историческим опытом (Балканские страны, страны Балтии и т. д.); и v) наличие инструментов исследования конкретной страны. В каждой стране были налажены контакты с ключевыми фигурами, главным образом членами LANDNET. Первоначально отдельные ключевые эксперты предоставили основную информацию о нормативно-правовой базе своих стран, включая следующее: i) перечень правовых актов, регулирующих земельную консолидацию; ii) иерархия таких правовых актов; iii) источники, где можно найти вышеупомянутые правовые акты; iv) перевод правовых актов на английский (при наличии такового); и v) дополнительная информация и комментарии по вопросу.

Далее авторы настоящего руководства в сотрудничестве с ключевыми фигурами всех стран проанализировали нормативно-правовые базы и подготовили сводные материалы по каждой юрисдикции. Исследование предусматривало изучение документации и обширные консультации с ключевыми фигурами. Цель составления сводных материалов заключалась в том, чтобы обеспечить сопоставимость данных по восьми отобранным странам за счет одинаковой стандартной структуры всех сводных материалов.

Руководство было составлено на основе информации, содержащейся в сводных материалах. Основные рекомендации были представлены для комментариев и обсуждения на 10-м международном семинаре LANDNET / Региональной консультации по законодательству в сфере земельной консолидации в Скопье, Северная Македония, 19–21 июня 2018 года. Основная группа авторов рассмотрела все комментарии и предложения, включив соответствующую информацию в состав руководства.

Итоговая версия руководства была отрецензирована в общей сложности 33 внешними экспертами, комментарии и рекомендации которых были собраны в письменном виде и посредством онлайн-совещаний. Затем основная группа авторов окончательно доработала руководство с учетом комментариев рецензентов.

## 1.8 СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДСТВА И ЕГО ПРАКТИЧЕСКОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

Поскольку настоящее руководство основано на анализе законодательства разных европейских стран с различными правовыми системами и традициями, то следует оценивать применимость рекомендаций для каждой конкретной страны и адаптировать их с учетом правовой системы и уровня развития земельной консолидации. Также важно принимать во внимание уровень развития земельной консолидации. Внедрение наиболее продвинутых моделей не гарантирует успеха, так как в разных странах разные проблемы и приоритеты землеустройства. В одних странах главный приоритет – фрагментация земель и развитие сельского хозяйства, в других основными факторами выступают экологические и иные вопросы, например развитие инфраструктуры. Фундаментальное значение для земельной консолидации имеют доступные для этой работы ресурсы (финансовые, кадровые и прочие). Более продвинутые модели могут иметь значительные финансовые последствия (например, расходы на осушение и ирригацию, ремонт дорог и восстановление поселений), которые многие страны не могут себе позволить или не имеют опыта управления масштабными проектами.

Текст руководства структурирован таким образом, чтобы каждый вопрос земельной консолидации сначала был представлен в общем виде. За общей информацией следует описание наиболее актуального опыта разных стран применительно к этому вопросу, а затем – примеры законодательных формулировок во врезках. Кроме того, в конце каждой главы или раздела также во врезках приводятся основные рекомендации. Перечень всех врезок с законодательными формулировками и основными рекомендациями можно найти в начале руководства.

Основная структура настоящего руководства соответствует стандартным этапам проекта земельной консолидации (см. рис. 2.2): i) этап оценки осуществимости; ii) этап планирования; и iii) этап регистрации и осуществления. Аналогичная логическая структура часто используется в законодательстве по земельной консолидации. Руководство содержит 11 тематических глав; первые две из них являются вводными. Глава 1 содержит описание документа, а в главе 2 дается обзор основных характеристики земельной консолидации. В главе 3 представлены цели и принципы земельной консолидации. Глава 4 посвящена соответствующим учреждениям, а также другим заинтересованным сторонам в процессе земельной консолидации. В главе 5 обсуждается вопрос об осуществимости, который должен решаться в начале каждого проекта, чтобы определить возможность его реализации. Этап планирования освещается в главе 6, где представлен анализ широкого круга вопросов, которые необходимо принять во внимание при разработке новой конфигурации земельных участков. Глава 7 посвящена фактическому внедрению и регистрации новой правовой ситуации. Также в ней рассматриваются финансовые урегулирования, связанные с соответствующими изменениями в структуре земельной и иной собственности. Глава 8 посвящена вопросам контроля и оценки программ и проектов земельной консолидации, а в главе 9 описываются средства правовой защиты. В главе 10 рассматривается совместное использование инструментов земельной консолидации и земельного банка. В заключительной главе 11 представлен обзор глобальных перспектив земельной консолидации.



Презентация проекта Правового руководства в Сантьяго-де-Компостела, Галисия, Испания (2019). © ФАО.



# ОБЗОР ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ



## 2. ОБЗОР ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Единого универсального определения или методики земельной консолидации не существует: разные страны применяют различные модели и преследуют разные цели. Тем не менее сопоставление национальных нормативно-правовых баз позволяет выявить главные тенденции и правила.

Основные правовые аспекты регулирования земельной консолидации представлены в последующих главах. В них освещаются цели и принципы, обязанности учреждений, права землевладельцев и долгосрочных арендаторов, основные элементы процесса и процедуры, которых следует придерживаться, в том числе средства правовой защиты, а также контроль и оценка. Руководство рекомендует сохранять первичное законодательство кратким и издавать подзаконные акты или иное вторичное законодательство (т. е. правовые акты, принятые правительством, министерствами, ведомствами и т. д.) с целью обеспечения ясности и доступности процедур. Также можно выпускать технические руководства для специалистов, занятых в проектах земельной консолидации.

В настоящей главе приводится определение ключевых терминов. Также она содержит обзор основных методов, включая обзор европейского опыта регулирования земельной консолидации. Кроме того, в главе изложены главные вопросы, связанные с включением земельной консолидации в национальную нормативно-правовую базу.

### 2.1 ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ КЛЮЧЕВЫХ ТЕРМИНОВ

Земельная консолидация при условии правильной реализации – это инструмент управления земельными ресурсами, предназначенный для разработки эффективной структуры прав землевладения и землепользования и ликвидации недостатков, порожденных историческими, политическими, экономическими и экологическими изменениями. Наглядным свидетельством большого потенциала программ земельной консолидации для процветания сельских территорий служит факт их применения на протяжении десятков и даже сотен лет. Это подталкивает другие страны к проведению реформ на основе передового регионального или международного опыта.

Однако термин «земельная консолидация» имеет неодинаковое значение в разных странах. Настоящее руководство содержит различные определения, классификации и описание процессов, призванные помочь разработчикам национальной политики и экспертам в работе над законодательством по земельной консолидации. ФАО определяет земельную консолидацию так, как это указано в главе 1.

#### 2.1.1 Понятия и определения ключевых терминов

Разнообразие нормативно-правовых баз и различные толкования (перевод) ключевых терминов препятствуют обмену информацией. В связи с этим, чтобы создать основу для такого обмена, необходимо представить понятия и дать соответствующие определения. Поскольку определение ФАО термина «земельная консолидация» приведено в начале главы 1, данный раздел посвящен определениям других смежных терминов.

#### **Территория проекта земельной консолидации**

Внедрение земельной консолидации происходит на проектной основе, другими словами, она не применяется на всей территории страны или региона одновременно. Компетентное государственное

учреждение определяет территории, на которых земельная консолидация была бы наиболее необходимой и эффективной. В одних случаях решение принимается учреждением на основе соответствующих полномочий, в других – основано на запросе, поступившем от землевладельцев или иных лиц либо организаций. В соответствии с установленными законом процедурами определяется конкретная территория, которая публично объявляется территорией проекта земельной консолидации. Это не обязательно означает, что все земельные участки в пределах такой территории будут включены в проект земельной консолидации или затронуты им. В некоторых случаях определенные участки исключают из процесса земельной консолидации по ряду причин. Они будут рассмотрены позднее. Таким образом, в настоящем руководстве термин «территория проекта земельной консолидации» определяется следующим образом:

Территория проекта земельной консолидации – это все земельные участки, включенные в официально утвержденную территорию проекта, на которые, соответственно, распространяются процедуры земельной консолидации в течение осуществления проекта.

### **План консолидации земель**

План консолидации земель – центральный комплект документов в процессе земельной консолидации. Для обозначения Плана консолидации земель могут использоваться разные термины, например План перераспределения, План передела и т. д., которые на практике не обязательно являются синонимами. Однако в настоящем руководстве термин «План консолидации земель» следует понимать как синоним термина «План перераспределения», часто используемого в международной практике. В тех случаях, когда в формулировках правовых актов определенной страны прямо используется термин «План консолидации земель» или какой-либо иной, такой термин также будет использоваться в связи с этим конкретным национальным правовым актом.

План консолидации земель или План перераспределения является «результатом процесса планирования» и представляет «новую конфигурацию земельных участков и соответствующих прав собственности после реализации проекта земельной консолидации» (Hartvigsen, 2015a, p. 210). Как правило, он обсуждается общественностью, утверждается землевладельцами и принимается компетентным государственным органом. Он служит основой для создания новой правовой ситуации, лишая юридической силы предыдущий порядок вещей. Таким образом, термин «План консолидации земель» определяется следующим образом:

План консолидации земель – это комплект взаимосвязанных документов, который определяет перераспределение земель на территории проекта земельной консолидации, утверждается всеми участниками (в случае добровольной земельной консолидации) или установленным законом квалифицированным большинством (в случае консолидации земель на мажоритарной основе) землевладельцев и принимается компетентным государственным органом. План консолидации земель служит единственной основой для регистрации перераспределенных имущественных прав.

### **Заинтересованные стороны проекта**

Осуществление проекта земельной консолидации может затрагивать права землевладельцев и других правообладателей, например долгосрочных арендаторов, ипотечных залогодержателей и держателей сервитутов. Также оно затрагивает интересы официальных и неофициальных организаций, лиц и групп, в частности, профессиональных, экологических, женских и других организаций. Даже если проект земельной консолидации не ведет к изменению прав и обязанностей таких организаций и групп, они могут быть заинтересованы в участии в проекте с целью представления своих собственных интересов или соответствующих интересов других лиц, а также внесения вклада

в проект. В настоящем руководстве вышеупомянутые правообладатели, организации и группы обозначаются как «заинтересованные стороны проекта» земельной консолидации. Хотя их права и интересы в процессе земельной консолидации могут различаться, они, вероятно, будут вовлечены в процесс для достижения наилучших результатов проекта. Для целей настоящего руководства термин «заинтересованные стороны проекта» определяется следующим образом:

Заинтересованные стороны проекта – это лица и организации, представляющие определенные общественные или частные интересы, законные права и/или обязанности которых может затрагивать осуществление проекта земельной консолидации.

### **Правообладатели**

Правообладатели в проектах земельной консолидации – это физические или юридические лица, которые обладают правами владения и пользования на территории проекта. Земельная консолидация может негативно сказаться на данных правах владения и пользования, включая права собственности, арендные и ипотечные права и сервитуты, которые могут быть не всегда в полной мере официально оформлены (см. определение законных прав владения и пользования ниже). В процессе земельной консолидации все эти права следует принимать во внимание и предлагать решения по официальному оформлению неоформленных, но законных имущественных притязаний. С учетом влияния проектов земельной консолидации на землевладельцев им предоставляются особые права в период осуществления проекта, включая право голоса на открытых собраниях и надлежащее представительство посредством выборных органов. В настоящем руководстве термин «правообладатели» определяется следующим образом:

Правообладатели – это лица и организации, которые обладают законными правами владения и пользования в отношении земельных участков, входящих в территорию, где осуществляется проект земельной консолидации.

### **Законные права владения и пользования**

Как правило, страны возлагают на определенное учреждение или учреждения ответственность за разработку политики земельной консолидации, управление программой земельной консолидации и фактическое осуществление проектов земельной консолидации. В зависимости от принятой в данной стране методики ведущее агентство или учреждения могут действовать на национальном, региональном или даже местном уровне. Кроме того, некоторые из вышеупомянутых функций могут быть переданы другим учреждениям, как это обсуждается в разделе 4.1. Для целей настоящего руководства термин «ведущее агентство» следует понимать следующим образом:

Ведущее агентство – это государственное учреждение, которое отвечает за разработку политики земельной консолидации в стране, управление программой земельной консолидации и фактическое осуществление проектов земельной консолидации.

### **Ведущее агентство**

Как правило, страны возлагают на определенное учреждение или учреждения ответственность за разработку политики земельной консолидации, управление программой земельной консолидации и фактическое осуществление проектов земельной консолидации. В зависимости от принятой в данной стране методики ведущее агентство или учреждения могут действовать на национальном, региональном или даже местном уровне. Кроме того, некоторые из вышеупомянутых функций могут

быть переданы другим учреждениям, как это обсуждается в разделе 4.1. Для целей настоящего руководства термин «ведущее агентство» следует понимать следующим образом:

Ведущее агентство – это государственное учреждение, которое отвечает за разработку политики земельной консолидации в стране, управление программой земельной консолидации и фактическое осуществление проектов земельной консолидации.

### **Земельный банк (фонд)**

Хотя термин «земельный банк» не связан напрямую с процессом земельной консолидации, являясь всего лишь вспомогательным инструментом, он часто имеет фундаментальное значение для успеха земельной консолидации. Земельная консолидация осуществляется более эффективно, если у государства есть определенный резерв земель, который оно может предоставить для нужд проектов земельной консолидации. Это расширяет возможности по перераспределению земли на территории проекта земельной консолидации. Созданием такого государственного земельного резерва и управлением им может заниматься государственное учреждение, государственное предприятие или государственные, региональные либо муниципальные организации иных типов, которые обладают соответствующей гибкостью, чтобы действовать на земельном рынке, например правами на осуществление операций с землей (купля, продажа, обмен, сдача в аренду и т. д.), адаптированными правилами бюджетирования (необходимость периодически обновляемого бюджетирования) и т. д. Земельные банки и их деятельность, а также их включение в процесс земельной консолидации, более подробно обсуждаются в главе 10. Помимо применения в земельной консолидации, земельные банки могут использоваться и в других целях, например для заблаговременного выкупа земель при благоприятной рыночной конъюнктуре в районах предполагаемой реализации государственных инфраструктурных проектов, что позволяет избежать необходимости экспроприации в дальнейшем. Для целей настоящего руководства термин «земельный банк» следует понимать следующим образом:

Земельный банк – это государственное учреждение, которое занимается куплей, продажей или арендой земель с целью повышения мобильности земли, содействия рынку сельскохозяйственной земли в целом и решения задач государственной политики, связанных с устойчивым землепользованием в сельских районах в частности.

Прочие термины и определения, имеющие отношение к земельной консолидации, будут приведены в соответствующих главах настоящего руководства. В случае отсутствия определения предполагается, что термин хорошо известен и общепринят в профессиональной практике.

#### **2.1.2 Методы земельной консолидации**

Типы земельной консолидации различаются в зависимости от того, участвуют ли участники в ней по собственной воле или же присутствует элемент принудительности. Вторая стандартная классификация основана на количестве целей земельной консолидации.

Если каждый землевладелец в рамках проекта земельной консолидации свободно принимает решение о консолидации своих земель и условиях, на которых она будет проводиться, и на основе этого ведущее агентство или иной компетентный государственный орган принимает План земельной консолидации, то такая земельная консолидация называется *добровольной*. В этом случае голосование для утверждения Плана консолидации земель не требуется, так как все землевладельцы по предложению разработчика проекта перераспределения определяют условия перераспределения своих земельных участков. Если землевладельцы в рамках проекта земельной консолидации обязаны принимать участие в проекте в соответствии с решением ведущего агентства или иного компетентного государственного органа, а План консолидации земель

утверждается установленным законом квалифицированным большинством землевладельцев, то такая земельная консолидация называется *консолидацией на мажоритарной основе*. Этот термин позволяет разграничивать земельную консолидацию на мажоритарной основе и проекты земельной консолидации, инициированные органами власти (государственными, региональными или местными), в которых не предусмотрено голосование землевладельцев для утверждения Плана консолидации земель.<sup>6</sup>

Анализ опыта разных стран показывает, что для достижения желаемых результатов землеустройства можно использовать различные методы земельной консолидации: добровольную, на мажоритарной основе и принудительную. Однако выбранный метод должен соответствовать условиям конкретной страны. Например, применение обязательной земельной консолидации в постсоциалистических странах может вызвать больше сопротивления, нежели в странах Западной Европы, где издавна сформировалось доверие к государственной системе. Также следует отметить, что в одних странах предусмотрена только одна модель земельной консолидации, а в других могут применяться разные подходы в зависимости от ситуации на территории проекта.

Хотя как добровольная земельная консолидация, так и консолидация на мажоритарной основе доказали свою эффективность, рекомендуется внедрять в стране земельную консолидацию на добровольных началах, которая больше соответствует требованию уважения прав всех землевладельцев и правообладателей. Однако возможны ситуации, когда консолидация на мажоритарной основе является более подходящим решением. Например, в случае настоятельной потребности в улучшении сельскохозяйственной инфраструктуры применение добровольного метода сопряжено с серьезными трудностями. Консолидация на мажоритарной основе может быть целесообразной в тех случаях, когда проект пользуется активной поддержкой значительного большинства землевладельцев, или если необходима комплексная реорганизация территории для обеспечения важных работ в области сельской инфраструктуры, например ремонта или строительства ирригационных и водосборных систем. Комплексная реорганизация сельскохозяйственного района возможна и в рамках добровольной модели, но требует всеобщей поддержки. Когда нет полного единодушия, но есть широкая поддержка, более предпочтительна консолидация на мажоритарной основе. В странах, где используется как добровольная консолидация, так и консолидация на мажоритарной основе, решение о выборе модели для конкретных проектов следует принимать после тщательного анализа осуществимости, включающего проведение интервью со всеми землевладельцами и землепользователями. В случае земельной консолидации на мажоритарной основе в законодательстве должны быть предусмотрены надлежащие гарантии, например требование об утверждении Плана консолидации земель квалифицированным большинством землевладельцев-участников, требование, чтобы эта группа составляла квалифицированное большинство на территории проекта, обеспечение должного уважения всех законных прав владения и пользования, наличие эффективных административных и судебных средств правовой защиты, механизмы обеспечения надлежащей прозрачности процесса и права всех заинтересованных сторон проекта быть заслушанными. У каждого проекта должна быть очевидная общественная значимость, оправдывающая необходимость подхода на мажоритарной основе.

Как добровольная консолидация, так и консолидация на мажоритарной основе должны осуществляться на основе конкретной нормативно-правовой базы земельной консолидации. Соответственно, добровольный метод не следует рассматривать как простой обмен земельными участками и/или их куплю-продажу на основе общих механизмов гражданского права. Нормативно-правовая база земельной консолидации должна предусматривать конкретные механизмы, например участие специалистов по землеустройству в планировании перераспределения, принятие

<sup>6</sup> Информацию о разных типах земельной консолидации см. в: Thomas, J. 2006.

Плана, упрощенные правила последующей регистрации земли и надлежащие гарантии для всех заинтересованных сторон проекта.

Как уже вкратце упоминалось, в некоторых странах применяется третий метод консолидации: так называемая *обязательная земельная консолидация*, при которой землевладельцы не имеют права голоса при утверждении Плана консолидации земель. В этом случае План консолидации земель принимает компетентное государственное учреждение. Однако обязательная земельная консолидация, как правило, предусматривает консультации с затрагиваемыми ею землевладельцами и другими заинтересованными сторонами, включая право обратиться с просьбой о запуске проекта земельной консолидации. Настоящее руководство не поддерживает и не рекомендует принятие решения о земельной консолидации, при котором землевладельцы (все или большинство) не имеют права голоса в перераспределении своего имущества. Однако поскольку все три метода имеют важные сходные черты, в настоящем руководстве необходимо также рассмотреть и обязательную земельную консолидацию.

Проекты земельной консолидации, направленные на развитие сельского хозяйства, называются *одноцелевыми*, а проекты, направленные на решение нескольких задач, например развитие сельского хозяйства и модернизацию инфраструктуры и/или охрану окружающей среды, – *многоцелевыми*. Кроме того, следует помнить, что земельная консолидация может быть продиктована необходимостью реализации других проектов, например по строительству автомобильных и железных дорог, аэропортов, борьбе с наводнениями, восстановлению природных объектов и развитию сельских территорий.

Опыт стран с длительными традициями земельной консолидации показывает, что ее значение выходит за рамки потребностей развития сельского хозяйства. Во многих странах Центральной и Восточной Европы при повторном внедрении земельной консолидации ее в первую очередь рассматривали как инструмент сельскохозяйственного развития. Однако эта ситуация меняется, и можно наблюдать сдвиг в сторону многоцелевой земельной консолидации. ФАО поддерживает многоцелевой подход к земельной консолидации, который является значительно более эффективным инструментом управления земельными ресурсами по сравнению с одноцелевым.

Рис.2.1. Иллюстрация многоцелевой земельной консолидации в Германии



Источник: по материалам А. Peter, Т. Busch, District Government of Arnsberg, Germany.

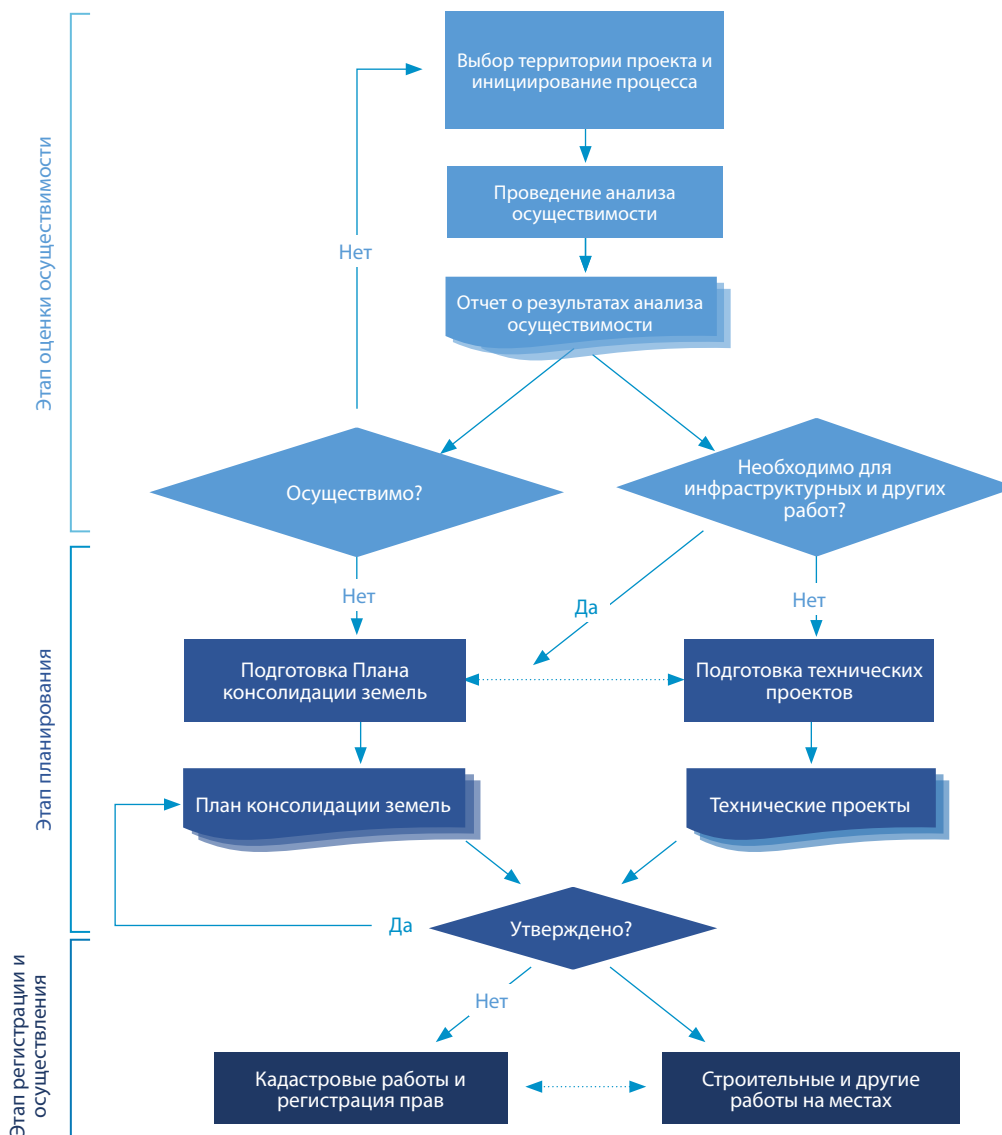
### 2.1.3 Этапы проектов земельной консолидации

Исходя из национального и международного опыта, можно выделить три ключевых этапа проектов земельной консолидации:

1. Этап оценки осуществимости.
2. Этап планирования.
3. Этап регистрации и осуществления.

Основная структура настоящего руководства выстроена в соответствии с тремя этими этапами, которые представлены на рис. 2.2. Эти общие этапы отражают стандартный процесс осуществления проектов земельной консолидации, продолжительность которых, как правило, составляет в общей сложности 2–5 лет в зависимости от масштаба проекта и включения в него инфраструктурных работ.

Рис. 2.2. Три обычных этапа проектов земельной консолидации



Право подавать заявку на проект не означает его автоматического запуска. Страновой анализ показывает, что самые разные землевладельцы, правообладатели, заинтересованные стороны, частные и государственные организации вправе подавать заявку на проект земельной консолидации. Затем ведущее агентство принимает решение о целесообразности начала этапа оценки осуществимости проекта. Это верно в отношении как добровольной земельной консолидации, так и консолидации на мажоритарной основе.

Как правило, анализ осуществимости проекта проводится ведущим агентством при активном участии землевладельцев и других заинтересованных сторон проекта. Прежде всего предлагаемый проект проверяют на предмет соответствия установленным целям земельной консолидации, проводится предварительная оценка финансовых потребностей и негативных последствий для природы и окружающей среды. В зависимости от глубины оценки методы ее проведения могут быть

различными. Тем не менее это простой и сравнительно недорогой (в сопоставлении с издержками на реализацию всего проекта) инструмент, позволяющий выяснить осуществимость проекта.

На основе результатов анализа осуществимости принимается решение о начале этапа планирования. Во время этапа планирования продолжается работа, начатая на этапе оценки осуществимости, например, разработчик проекта продолжает проводить собеседования с землевладельцами, принимая к сведению их предпочтения относительно перераспределения земель, и готовит план. Как правило, План консолидации земель проходит несколько общественных обсуждений, и в него неоднократно вносят поправки. После одобрения землевладельцами он принимается ведущим агентством или иным компетентным государственным органом наподобие Комиссии по земельной консолидации в Дании (см. раздел 2.2.1). С этого момента начинается этап регистрации и осуществления.

Внедрение Плана консолидации земель, как правило, включает кадастровую съемку, определение границ новых земельных участков, регистрацию объектов недвижимости, финансовые урегулирования и компенсации, а также строительные работы (при наличии таковых).

Одной из отличительных особенностей операционной программы земельной консолидации является наличие правового документа, позволяющего регистрировать новосформированные объекты недвижимости с помощью единого административного или судебного акта. Должна быть предусмотрена надлежащая основа для регистрации объектов недвижимости без необходимости отдельных соглашений между участниками проекта или использования бланков множества других документов, что может привести к существенной задержке процесса. Методы, принятые в разных странах по этому вопросу, различаются.

## 2.2 ОБЗОР ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ В ЕВРОПЕ

У земельной консолидации долгая история в Европе. В Западной Европе земельная консолидация развивалась непрерывно, тогда как в Центральной и Восточной – неоднократно прерывалась. В Дании, Финляндии, Германии и Нидерландах земельная консолидация является отличительной особенностью землеустройства на протяжении десятилетий и даже нескольких последних столетий. Напротив, в Литве или Сербии у земельной консолидации более сложная история. Кроме того, модели земельной консолидации в разных странах различаются.

Рекомендуется ознакомиться с основными сведениями о земельной консолидации, представленными в страновых разделах ниже. Данные разделы не только содержат обзор процессов земельной консолидации в отдельных странах, но также позволяют лучше понять информацию последующих глав и разделов. Факт представления сведений о методах работы в разных странах в этой и других частях руководства не означает, что все они одобрены ФАО. Некоторая информация приводится исключительно в справочных целях, при этом настоящее руководство стремится четко указывать рекомендуемые в нем методы.

Более подробную информацию о нормативно-правовой базе земельной консолидации в ряде рассматриваемых стран можно найти в базе данных FAOLEX ([www.fao.org/faolex/en](http://www.fao.org/faolex/en)).

### 2.2.1 Дания

Возникновение модели земельной консолидации в Дании относится к 1780-м годам, когда в результате так называемого «движения огораживания» (Hartvigsen, 2014a, p. 52) было ликвидировано общинное пользование сельскохозяйственными землями и введены отдельные семейные фермы.

Первый «современный» закон о земельной консолидации был принят в 1924 году (Hartvigsen, 2015b). Текущее законодательство, специально посвященное земельной консолидации, – *Закон о земельной консолидации и государственной покупке и продаже недвижимости для сельскохозяйственных целей (№ 31, 2017 год)*.

Как правило, земельная консолидация в Дании осуществляется на добровольной основе, однако в случае ее реализации вместе с инфраструктурными проектами, когда государственные или муниципальные органы имеют возможность экспроприации частных земельных прав, эти права могут быть экспропрированы, если их правообладатели не согласны на предлагаемую добровольную земельную консолидацию.

Главные цели земельной консолидации в Дании: более эффективное использование сельскохозяйственной собственности за счет сокращения фрагментации земель и повышения размеров земельных владений и фермерских хозяйств; вклад в осуществление проектов по сохранению и улучшению ценных в природном и экологическом отношении объектов; вклад в развитие сельских территорий путем оптимизации структуры и сокращения фрагментации земель; забота о природных, экологических и ландшафтных объектах.

Проекты земельной консолидации в Дании можно разделить на консолидацию, связанную с осуществлением инфраструктурных проектов (например, строительства автомобильных дорог), консолидацию в целях восстановления природных объектов и консолидацию по просьбе частных землевладельцев.<sup>7</sup>

Государственное финансирование проектов «с традиционной целью развития сельского хозяйства» продолжалось до 2006 года, после чего поддержка этих проектов, как правило, иницируемых группой местных фермеров, была прекращена. Однако с 2018 года земельная консолидация в целях развития сельского хозяйства снова получила поддержку, хотя и в рамках программы с относительно ограниченным бюджетом. Кроме того, в 2016–2020 годах частная благотворительная ассоциация Realdania осуществляла пилотные проекты многоцелевой земельной консолидации<sup>8</sup>, а Министерство окружающей среды и продовольствия в 2020 году внедрило новый план поддержки многоцелевой земельной консолидации, поощряющий комплексный подход к развитию сельского хозяйства, восстановлению природных объектов и повышению рекреационной ценности сельских районов.

Главным учреждением, отвечающим за земельную консолидацию, является Министерство окружающей среды и продовольствия. Специальное учреждение, отвечающее за земельную консолидацию, – Датское управление сельского хозяйства при Министерстве окружающей среды и продовольствия. Министерство устанавливает правила для двух постоянных региональных Комиссий по земельной консолидации (одна для восточной части страны, другая – для западной) и оказывает им помощь в делопроизводстве.

Каждая Комиссия состоит из одного председателя, двух заместителей председателя и девяти других членов. Председатель и заместители председателя Комиссии по земельной консолидации – это судьи, которых назначает соответствующий главный судья. Из девяти членов комиссии трое – эксперты по оценке, назначаемые по предложению Министерства экономики и предпринимательства, еще трое – эксперты по сельскому хозяйству, назначаемые по предложению Совета Дании по сельскому хозяйству и продовольствию; еще три члена назначаются по предложению Ассоциации муниципалитетов Дании. Все они составляют экспертный «пул», поскольку для принятия Комиссией

<sup>7</sup> Более подробную информацию см. на сайте Датского управления сельского хозяйства: <http://lbtst.dk/landbrug/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/#c6320>.

<sup>8</sup> См. [www.realdania.org](http://www.realdania.org).

любых решений по земельной консолидации должны присутствовать председатель или один его заместитель, один эксперт по оценке, один эксперт по сельскому хозяйству и один член, назначенный по предложению Ассоциации муниципалитетов. Председатель решает, займет ли он или один из заместителей пост председателя при рассмотрении конкретного дела. Кроме того, председатель или заместитель председателя назначает трех других членов. Комиссия уполномочена принимать решения при условии присутствия председателя или заместителя председателя, эксперта по оценке и либо эксперта по сельскому хозяйству, либо члена, назначенного по предложению Ассоциации муниципалитетов. В случае равенства голосов решающий голос принадлежит председателю или заместителю председателя.

После того, как все участвующие землевладельцы по отдельности выразили согласие с предложениями относительно перераспределения их собственности, сделанными разработчиком проекта консолидации, План консолидации земель подается на открытое заседание Комиссии. Комиссия принимает План, вынося соответствующее решение. На этой основе секретариат осуществляет регистрацию и реализацию Плана, что включает определение новых границ, геодезическую съемку новых земельных участков и регистрацию новых имущественных прав в земельном кадастре. Все работы после принятия решения носят сугубо технический характер, поэтому любые предусмотренные иными законодательными положениями разрешения, например на создание нового въезда на дорогу общего пользования, должны быть получены до вынесения решения..

В тех случаях, когда проекты земельной консолидации осуществляются в рамках восстановления природных объектов, Датское управление сельского хозяйства работает в тесном сотрудничестве с Управлением по охране природы. В этих проектах Датское управление сельского хозяйства отвечает за процесс земельной консолидации. Планирование и содействие в переговорах между правообладателями, а также подготовку Плана консолидации земель может осуществлять либо Датское управление сельского хозяйства, либо частные подрядные организации (как консультационные, так и землемерные). Работы, связанные с регистрацией и реализацией Плана консолидации земель, всегда выполняют частные землемерные компании, поскольку они обладают монополией (лицензией) на проведение кадастровых и геодезических работ.

### 2.2.2 Финляндия

У Финляндии длинная история земельной консолидации, и, вероятно, ее развитие было наиболее динамичным за последние два десятилетия (Konttinen, 2016). В основном земельная консолидация применяется в сельскохозяйственных районах, хотя есть примеры консолидации лесных угодий. Согласно *Стратегии реорганизации земель Министерства сельского и лесного хозяйства на 2015–2020 годы* в 2014 году осуществлялись 55 проектов земельной консолидации, охватывающих примерно 76 000 гектаров. Подавляющее большинство проектов охватывали *пахотные земли*, и только три были посвящены консолидации лесных угодий (Ministry of Agriculture and Forestry, 2015).

Отдельный закон по земельной консолидации в Финляндии отсутствует. Главный правовой акт, регулирующий земельную консолидацию, – *Закон о формировании недвижимости*, глава 9 которого охватывает земельную консолидацию, а глава 12 применима к перераспределению земель на городских территориях. Двумя другими важными актами являются *Закон об автомагистральных дорогах* и *Закон о железных дорогах*, определяющие, в том числе, применение земельной консолидации при строительстве автомобильных и железных дорог. Помимо этих правовых актов, также имеются стратегические документы (не правовые акты), которые играют важную роль в осуществлении земельной консолидации, например вышеупомянутая *Стратегия реорганизации земель Министерства сельского и лесного хозяйства на 2015–2020 годы* (и ранее на 2008–2013 годы).

Всю деятельность, связанную с земельной консолидацией, осуществляет Национальный кадастр при Министерстве сельского и лесного хозяйства. Реализацией проектов земельной консолидации занимается землеустроитель Национального кадастра и два доверенных лица, избранных советом муниципалитета, на территории которого проводится земельная консолидация. У Национального кадастра есть право инициировать проекты земельной консолидации в одностороннем порядке, но, как правило, с просьбой о начале проекта обращаются землевладельцы. Даже заявление одного землевладельца является достаточным основанием для начала первичных процедур. Хотя в законе нет такого требования, на практике проект земельной консолидации начинается только в случае поддержки со стороны большинства землевладельцев. Земли тех, кто не поддерживает проект, как правило, из него исключают. При необходимости землеустроитель Национального кадастра и два доверенных лица могут принять решение о включении таких участков в проект без согласия их собственников (Hiironen & Niukkanen, 2014).

Процесс начинается с этапа подготовки, который включает, помимо прочего, проведение анализа осуществимости. Если его результаты подтверждают осуществимость проекта, то затем возможен переход к этапу составления списка участков и планирования. Сбор сведений о предпочтениях землевладельцев относительно перераспределения участков происходит в ходе индивидуальных интервью и открытых для всех собраний. Голосование для утверждения Плана среди землевладельцев не проводят. План принимается решением землеустроителя Национального кадастра и двух доверенных лиц. Вслед за этим начинается осуществление Плана консолидации земель (см.: Hiironen & Niukkanen, 2014).

Помимо открытых заседаний, организуемых землеустроителем Национального кадастра, у землевладельцев есть право представлять свои интересы в проекте через Консультативный совет землевладельцев, в который входят 3–8 представителей, избранных на общем собрании. Консультативный совет землевладельцев принимает решение, какие общие работы (например, строительство местных дорог) необходимы, а председатель Совета подписывает контракты с компаниями, которые их осуществляют. Деятельность Совета контролирует кадастровый землеустроитель.

### 2.2.3 Германия

В Германии существуют прочные традиции земельной консолидации. Развитие земельной консолидации в восточной части Германии было прервано на несколько десятилетий и возобновилось только после объединения страны в 1990 году. До 2006 года ответственность за законодательство по земельной консолидации несло федеральное правительство, после чего она была возложена на федеральные земли (Länder).

Главный правовой акт, регулирующий земельную консолидацию в Германии, – *Закон о земельной консолидации (ЗЗК)*, первоначально принятый в 1953 году (в 1976 году в него внесли существенные поправки), который по-прежнему используется во всех федеральных землях в качестве правовой основы земельной консолидации. Для реализации ЗЗК в каждой федеральной земле приняты собственные нормативные акты. Например, в Баварии в дополнение к ЗЗК приняты дополнительные положения, связанные с земельной консолидацией: *Закон Баварии об осуществлении земельной консолидации (ЗОЗК)*, *Руководящие принципы Баварии по финансированию развития сельских территорий* и *Руководящие принципы Баварии по обновлению деревень* (Gollwitzer, 2018).

В разделе 1 ЗЗК дается широкое определение целей земельной консолидации. В соответствии с законом земельная консолидация проводится «в целях совершенствования производства и условий труда в сельском и лесном хозяйстве, а также для содействия общему использованию и развитию земельных ресурсов». В разделе 37 Закона цели излагаются более подробно,

например: «соответствие современным требованиям управления», «получение участков с более благоприятным расположением, формой и размерами» и «создание транспортных путей, дорог, водоемов и других объектов общего пользования». Кроме того, земельная консолидация включает меры по «сохранению и улучшению почв и ландшафтному планированию», «улучшению базовых условий работы фермерских предприятий, сокращению трудоемкости и содействию управлению фермерскими хозяйствами», «обновлению деревень», прояснению правовой ситуации и т. д. Цели современной земельной консолидации в Германии сместились с «проектов, посвященных исключительно развитию сельского хозяйства и инфраструктуры, к проектам по охране природы». Земельная консолидация сегодня – это главным образом инструмент комплексного развития сельских территорий, направленный на одновременное улучшение экономических, экологических и социальных условий (Hartvigsen, 2015b).

Что касается институциональной инфраструктуры, то 33К предусматривает три уровня органов власти, участвующих в земельной консолидации: верховный, высший и низовой (см. раздел 2 33К). Роль каждого органа определяется федеральными землями. Например, в Баварии Министерство продовольствия, сельского и лесного хозяйства является верховным органом власти, а семь управлений по развитию сельских территорий выполняют роль местных органов земельной консолидации (Gollwitzer, 2018). 33К предусматривает формирование Органа участников, действующего как орган публичного права.<sup>9</sup> В Баварии, в отличие от большинства остальных земель, Орган участников – это низовой орган земельной консолидации, который обладает широкими правами и функциями, например по планированию и реорганизации территории, на которой проводится земельная консолидация (33К, разделы 18, 37; 303К, статья 2), строительству общественных и государственных объектов на этой территории (33К, раздел 39), а также проведению процедуры оценки 33К, разделы 27, 33; 303К, статья 8). Членами Органа участников являются главным образом землевладельцы, чьи участки расположены на территории проекта. Орган участников избирает Совет, который действует от его имени. Также могут создаваться и другие органы, в частности, Ассоциации Органов участников, которые принимают участие в процессе земельной консолидации, например по вопросам управления финансами всех Органов участников в соответствующем административном районе.

33К предусматривает пять разных процедур земельной консолидации: i) стандартная земельная консолидация; ii) добровольный обмен землей; iii) земельная консолидация в целях осуществления масштабных государственных проектов; iv) упрощенная земельная консолидация; и (v) ускоренная земельная консолидация. На практике применяются главным образом три первых типа (i–iii) земельной консолидации (Gollwitzer, 2018).

Самой распространенной является стандартная земельная консолидация, в рамках которой используется «наиболее масштабный подход к планированию» (Thomas, 2004, p. 3). Осуществление проектов начинается на основании решения органа власти по земельной консолидации высшего уровня. В ходе обязательных консультаций проводится сбор сведений о предпочтениях участников, но голосования по утверждению Плана консолидации земель не предусмотрено. План принимается решением органа власти по земельной консолидации высшего уровня. При использовании других перечисленных выше процедур земельной консолидации голосование для утверждения Плана консолидации земель также не проводится (Hartvigsen, 2015b).

Что касается добровольного обмена землей (33К, раздел 103а), то это «наиболее простая и быстрая процедура. Происходит обмен и слияние участков двух (как минимум) или более собственников.

<sup>9</sup> Согласно разделу 10 33К «участники» – это «землевладельцы и лица, имеющие наследственные права на землю». Все прочие правообладатели являются «участниками второго порядка».

(...) Участвующие в процедуре собственники должны подать заявление и согласовать все меры и решения, необходимые для осуществления обмена» (Thomas, 2004, p. 3)

#### 2.2.4 Lithuania

Земельная консолидация – не новое для Литвы явление (Aleknavičius, 2012; Basalykas, 2014), даже несмотря на то, что ее развитие было прервано на несколько десятилетий вплоть до восстановления независимости. В 2000 и 2002 годах началась реализация двух первых пилотных проектов земельной консолидации, на опыте которых должна была быть разработана нормативно-правовая база земельной консолидации. Эта база была введена в 2004 году. В настоящее время земельная консолидация регулируется главой IX Закона о земле (№ I-446 от 1994 года) и соответствующими подзаконными правовыми актами, например Постановлением Правительства № 697 об утверждении правил разработки и осуществления проектов земельной консолидации от 27 июня 2005 года.

С 2005 по 2008 годы в Литве было реализовано 14 проектов земельной консолидации (общая площадь 4827 гектаров), а с 2007 по 2013 годы – 39 проектов<sup>10</sup> (общая площадь 44 000 гектаров). В текущий период (2014–2020 годы) финансируются и реализуются 8 проектов 10. Эти последние 8 проектов впервые предусматривают модернизацию небольших объектов общественной инфраструктуры на территории проектов, например общественных пространств, пляжей, скамеек, мест для разведения огня, пешеходных дорожек, игровых площадок, уличного освещения, благоустройство кладбищ. Земельная консолидация финансируется главным образом из фондов Европейского союза через программу развития сельских территорий и софинансируется из государственного бюджета (Daugaliene, 2007).

Основная цель земельной консолидации изложена в пункте 9 статьи 2 Закона о земле (Литва, № I-446 от 1994 года). Вышеупомянутая статья определяет земельную консолидацию как составную часть управления земельными ресурсами, которая предполагает комплексное изменение границ земельных участков в рамках определенной сельской территории путем объединения этих участков с целью формирования рационально управляемых земледельческих хозяйств, оптимизации их структуры, создания необходимой сельской инфраструктуры и достижения других целей и задач в области развития сельского хозяйства и сельских территорий, а также экологической политики.

Политику земельной консолидации разрабатывает Министерство сельского хозяйства, а ее осуществлением занимается Национальная земельная служба при данном министерстве. Национальная земельная служба отвечает за надзор за составлением, публикацией и утверждением Планов консолидации земель и за их соответствие правовым актам. Государственное предприятие, Государственный земельный фонд, выступает организатором разработки и реализации Планов. Право на проведение фактических работ, связанных с планированием перераспределения, выставляется на тендер среди лиц и организаций, обладающих установленной законом квалификацией.

В Литве земельные участки включают в проект земельной консолидации только с согласия землевладельцев. Однако если землевладелец, участвующий в проекте, пожелает выйти из него на более позднем этапе, он должен компенсировать убытки, вызванные этим выходом. Государственный земельный фонд проводит анализ осуществимости проекта при получении заявлений как минимум от 5 собственников или доверительных управляющих (в случае муниципальных или государственных земель) не менее 5 земельных участков, расположенных в одном и том же либо смежных кадастровых районах. Территория проекта должна охватывать не менее 100 гектаров.

<sup>10</sup> Более подробную информацию см. на сайте Национальной земельной службы <http://www.nzt.lt/go.php/lit/Zemes-konsolidacija>.

В рамках правовой процедуры проводятся собеседования с землевладельцами и организуются открытые собрания. На собраниях участники получают информацию о проекте, высказывают свои предпочтения и возражения и т. д. На третьем открытом собрании проводится голосование землевладельцев-участников по предложенному Плану консолидации земель. Утверждение Плана и принятие других решений открытых собраний возможно только в том случае, если за них проголосовало квалифицированное большинство в 75 % участвующих в проекте землевладельцев. Если План утвержден на голосовании землевладельцев, то Государственный земельный фонд принимает решение о перераспределении земельных участков в соответствии с Планом и подает соответствующие документы в Национальную земельную службу. Служба утверждает кадастровую документацию по всем новообразованным земельным участкам, после чего принимает решение о перераспределении соответствующих участков. Все участники проекта (или их представители) заключают нотариально оформленное соглашение о земельной консолидации, которое затем регистрируется в Земельном кадастре. Наконец, осуществляются предусмотренные в Плане консолидации земель решения.

### 2.2.5 Нидерланды

Земельная консолидация вносит вклад в развитие сельского хозяйства и экономики Нидерландов начиная с последних десятилетий XIX века. После Первой мировой войны растущее осознание частными землевладельцами значения земельной консолидации совпало с политическим курсом на экономическое развитие Нидерландов. Земельная консолидация рассматривалась как важный инструмент поддержки модернизации сельского хозяйства. В результате в 1924 году был принят самый первый *Закон о земельной консолидации*. В 1938, 1954, 1985 и 2006 годах данный закон подвергался пересмотру с целью его адаптации к изменившимся обстоятельствам и предпочтениям в обществе, постепенно превратившись в мощный фактор развития сельских территорий.

Вкратце, в редакции 1938 года были введены более выгодные механизмы государственного финансирования проектов земельной консолидации, а также созданы Государственная служба по управлению земельными и водными ресурсами при Министерстве сельского хозяйства и Центральная комиссия по земельной консолидации для помощи в подготовке и реализации проектов. В 1954 году были признаны права долгосрочных арендаторов и введена система вычетов (см. раздел 7.3) для инфраструктурных элементов, что сделало возможными более широкие инфраструктурные мероприятия, связанные не только с сельским хозяйством. Важно отметить, что по Закону 1954 года фермеры не получали какой-либо компенсации за вычеты.

В *Законе о развитии земель 1985 года* термин «земельная консолидация» был заменен термином «развитие земель». Закон 1985 года, введенный под давлением общественности, ознаменовал появление многоцелевой земельной консолидации. Земельная консолидация превратилась из сугубо сельскохозяйственной процедуры в многоцелевой инструмент реализации комплексной пространственной политики в сельских районах (инфраструктура, управление водными ресурсами, природа, ландшафт, отдых на открытом воздухе). В нее заложен комплексный подход к планированию и осуществлению развития земель. Главной целью стало совершенствование сельских территорий в соответствии с пространственными планами, при этом нововведенный инструмент развития земель применялся в отношении как сельскохозяйственных, так и несельскохозяйственных земель. Важным следствием было то, что государственные органы власти и организации, отстаивающие общие интересы, превратились в законные заинтересованные стороны процесса, благодаря чему общие интересы могли перевешивать сугубо сельскохозяйственные.

Закон 1985 года предусматривал четыре инструмента развития земель:

1. Традиционная модель земельной консолидации, при которой основную роль играет решение сельскохозяйственных задач, а План развития земель утверждается

на голосовании землевладельцев/землепользователей (хотя голосование по Плану перераспределения не проводится).

2. Реконструкция земель, направленная на решение нескольких задач на территории проекта. Основной целью являются не усовершенствования, связанные с сельским хозяйством, а улучшение состояния природы, ландшафта или возможностей отдыха на открытом воздухе, при этом составной частью Плана может быть консолидация (перераспределение земельных участков). Планы реконструкции не обязательно включают земельную консолидацию или же могут предусматривать ее осуществление только на ограниченной территории. В случае перераспределения земель голосование не производится. Принятие решений по проекту является исключительной прерогативой правительства провинций, так как считается, что частные интересы должны быть подчинены общественным. Также допускается экспроприация земельных участков в интересах развития земель.
3. Адаптация земель – инструмент, используемый в крупных инфраструктурных проектах национального или регионального значения, при этом сам инфраструктурный проект не является частью территории развития земель, а процесс адаптации земель призван уменьшить негативные последствия инфраструктурных проектов, например фрагментацию земельных участков и фермерских хозяйств. Утверждение Плана адаптации земель осуществляет правительство провинции с согласия государственной службы, отвечающей за реализацию инфраструктурного проекта.
4. Добровольная земельная консолидация или земельная консолидация по соглашению: на основе частной инициативы, с участием не менее трех землевладельцев, с полным субсидированием расходов, например на нотариальное и кадастровое оформление, и с освобождением от уплаты налога на передачу прав собственности.

Тем не менее базовая система земельной консолидации, установленная *Законом о земельной консолидации 1954 года*, не претерпела существенных изменений до 2007 года. В настоящее время развитие земель начинается с подготовки проекта Плана развития земель, содержащего все меры, инфраструктурные проекты или другие мероприятия, которые необходимо осуществить на территории проекта. После ознакомления с Планом и завершения процедуры его обжалования участвующими землевладельцами он утверждается органами власти провинции. Вплоть до марта 2015 года главным ведомством, отвечающим за подготовку и осуществление проектов земельной консолидации, являлась Государственная служба по управлению земельными и водными ресурсами (DLG), а за перераспределение земель в рамках проектов отвечало Агентство кадастрового учета, регистрации земли и картографии (Kadaster). С 2015 года оперативная ответственность была возложена на администрации 12 провинций. Теперь планированием перераспределения занимаются эксперты Kadaster под общим руководством Комитета по развитию земель, координирующего работу на местном уровне. В Комитет входят представители различных заинтересованных групп, например фермеров, природоохранных организаций, органов по управлению водными ресурсами и муниципалитетов. Заблаговременно проводится оценка имущества, которая служит основой процесса перераспределения. Кроме того, оцениваются преимущества, которые получают землевладельцы после осуществления Плана, на основе чего определяется размер финансовых компенсаций. Также компенсации выплачиваются за вычеты, необходимые для совершенствования инфраструктуры.

После вступления в силу *Закона о развитии сельских территорий* (1 января 2007 года) данная методика была поднята на более высокий уровень благодаря внедрению так называемого подхода по «развитию территорий» или «территориального» подхода. Это комплексный метод к пространственной политике и ее реализации на региональном уровне, подразумевающий

объединение городских и сельских интересов, государственных и частных усилий. Закон содержит новые и упрощенные положения по развитию земель (земельная консолидация как отдельный инструмент перестала существовать), предоставляющие провинциям больше свободы в принятии решений о том, как осуществлять национальную и региональную политику в отношении сельских районов. Также были внесены значительные изменения в принципы голосования, отменено регулирование оценки земли и упрощена процедура общественного рассмотрения за счет объединения нескольких этапов в один. В рамках более широкого процесса кодификации законов, касающихся землепользования, участков жилой застройки, инфраструктуры, окружающей среды, пространственного планирования, природы и водных ресурсов, нынешний *Закон о развитии сельских территорий* должен к 2022 году войти в состав единого *Закона об окружающей среде и планировании*.

С 1924 по 2004 годы инструменты земельной консолидации и развития земель были использованы примерно в 480 проектах, охвативших почти 1,4 млн гектаров. Принимая во внимание, что большинство стран – членов ФАО, в которых ФАО поддерживает внедрение или разработку земельной консолидации, на данный момент еще только рассматривают введение этого инструмента или находятся на ранних этапах его разработки, тогда как нормативно-правовая база *Закона о развитии сельских территорий* соответствует более продвинутому подходу к управлению земельными ресурсами, настоящее руководство фокусируется преимущественно на опыте регулирования, накопленном Нидерландами до вступления в силу *Закона о развитии сельских территорий* в 2007 году.<sup>11</sup>

### 2.2.6 Сербия

У Сербии долгая и сложная история земельной консолидации. Первым соответствующим законом для Сербии стал *Урбариальный закон о земельной консолидации*. Он вступил в силу в 1836 году на территории Австро-Венгерской империи. В 1850–60-х годах в рамках этого закона в регионе Воеводина начались так называемые «урбариальные коммасаии», которые продолжались до начала XX века. Первые проекты проводились в Бачке (Стари-Стопар и Сивац), затем в Банате (Маргита и Ватин). Главная цель заключалась в упразднении феодальных отношений, разделе и консолидации земель. Необходимость земельной консолидации в центральной Сербии впервые затронул в своем *Распоряжении Правящему совету* князь Милош, а в 1901 году была официально начата программа земельной консолидации «Объединение сельской собственности на основе обмена». В 1908 году парламент Венгрии принял *Закон о консолидации* в Банате и Бачке.

После 1945 года консолидация стала рассматриваться как капиталистическая мера, направленная на укрепление частной собственности, и поэтому неприемлемая для Югославии. Тем не менее в целях предотвращения дальнейшей фрагментации земель и поддержки более интенсивного земледелия земельная консолидация применялась все более широко параллельно с процессом коллективизации. Признавая возросшую экономическую и социальную заинтересованность в решении проблем, порожденных фрагментацией земель, в Сербии в 1974 году ввели *Закон о районировании и консолидации сельскохозяйственных земель и лесных угодий*, регулирующий процесс земельной консолидации. В рамках этого закона работы по земельной консолидации проводились на всей территории страны. До 1990 года земельная консолидация была проведена в 710 кадастровых муниципалитетах на площади 1 445 720 гектаров, что составляет 25 % общей площади сельскохозяйственных земель в Сербии. Одновременно с земельной консолидацией на значительной части территории осуществлялась гидромелиорация для отвода излишков воды, и сеть водоотводных каналов возросла приблизительно на 60 %. Сеть сельских дорог в общей

<sup>11</sup> В данном разделе частично использованы материалы: Leenen, 2014; Meijer & Emmens, 2016; и van den Noort, 1987.

сложности увеличилась примерно на 26 %, а количество кадастровых участков сократилось с 2 085 649 до всего 727 017. Распад Социалистической Федеративной Республики Югославия в 1990 году привел к приостановке земельной консолидации. С 1992 по 2007 годы республиканские органы геодезии и Фотограмметрический институт завершили в 20 муниципалитетах работы по ранее начатым проектам.

В 2006 году парламент страны принял *Закон о сельскохозяйственных землях*. Он повлек за собой значительные изменения в регулировании земельной консолидации и использовании государственных сельскохозяйственных земель.

Сегодня цели земельной консолидации в Сербии связаны преимущественно с развитием сельского хозяйства и крупными инфраструктурными проектами. Основанием для земельной консолидации является следующее: i) чрезмерная фрагментация и неправильная форма кадастровых участков, препятствующие рациональному использованию сельскохозяйственных земель; ii) строительство дренажных и ирригационных систем; iii) строительство сети проселочных дорог; iv) сокращение дополнительной фрагментации земельных участков и/или нарушений сети проселочных дорог, дренажных и ирригационных систем из-за строительства инфраструктурных объектов и крупных сооружений; и v) регулирование водотоков, расширение района строительства и необходимость борьбы с эрозией. В Сербии исключительно важную роль в процессе земельной консолидации играют муниципалитеты. Централизованную часть институциональной инфраструктуры образуют Министерство сельского, лесного и водного хозяйства, Краевой секретариат по сельскому хозяйству, Управление по сельскохозяйственным землям и Государственное геодезическое управление. Муниципальные органы власти отвечают за определение территории земельной консолидации, принятие Программы консолидации земель по каждому проекту, формирование Комиссии по земельной консолидации, утверждение целей всех проектов земельной консолидации и выбор поставщиков услуг для выполнения работ, связанных с земельной консолидацией.

С 2008 года было инициировано 39 проектов земельной консолидации, в том числе 27 – на территории автономного края Воеводина и 12 – в центральной Сербии. Территория проектов охватывает приблизительно 125 000 гектаров; 86 % этой территории находится в Воеводине, а остальные 14 % – в центральной Сербии.

В 2013–2016 годах финансируемый Германией проект «Укрепление муниципального управления земельными ресурсами», софинансируемый Европейской комиссией и осуществляемый Немецким обществом по международному сотрудничеству (GIZ), оказал Министерству сельского хозяйства Сербии помощь в разработке и реализации проектов земельной консолидации в 7 пилотных муниципалитетах на основе действующей нормативно-правовой базы. Полученный опыт и выводы были использованы для разработки на основе *Закона о сельскохозяйственных землях* подзаконных актов, регулирующих осуществление земельной консолидации (Becker, 2017).

Анализ нормативной и институциональной базы земельной консолидации, проведенный в 2018 году в Сербии Национальным альянсом за местное экономическое развитие, выявил несколько проблем, препятствующих осуществлению проектов земельной консолидации (Vasiljevic et al., 2018), в том числе: i) недостаточный уровень детализации правовых положений, регулирующих земельную консолидацию; ii) устаревшие подзаконные акты, регулирующие конкретные элементы земельной консолидации; iii) нежелание или неспособность участников вносить финансовый вклад в проекты земельной консолидации, что выражается в отсутствии контроля за процедурами, длительном принятии решений по апелляциям, недостаточной подготовке членов муниципальных комиссий по земельной консолидации и ограниченных возможностях землемерных организаций; iv) задержки при утверждении финансовых средств компетентными органами, не позволяющие заключать подрядные договоры на выполнение работ в соответствии с программой земельной консолидации;

и v) избыточные процедуры на этапе регистрации в кадастре недвижимости, занимающие больше времени, чем это необходимо.

К 2019 году из 43 проектов земельной консолидации, начатых с 2006 года, только пять завершились регистрацией имущественных прав в кадастре недвижимости, тогда как остальные ждут судебных разбирательств по нерешенным имущественным спорам, возникшим еще до проекта земельной консолидации. После их разрешения Планы консолидации земель можно будет зарегистрировать.<sup>12</sup>

### 2.2.7 Испания (Галисия)

В Испании концепция реорганизации земельных участков с целью их укрупнения и придания лучшей формы была введена в различных законах, принятых на протяжении XIX века. Однако первый закон, специально посвященный земельной консолидации, был принят в XX веке, в 1952 году. В соответствии с ним создавалась Служба земельной консолидации. В 1973 году был принят *Закон об аграрной реформе и развитии*, который также стал важным правовым актом, регулирующим земельную консолидацию.

После создания в Испании в 1978 году автономных сообществ земельная консолидация стала объектом их регулирования, а ранее существующая общеиспанская нормативно-правовая база по этому вопросу была упразднена. Все автономные сообщества создали собственное законодательство и учреждения (если сочли это необходимым) для регулирования земельной консолидации и управления ею. В Галисии первый *Закон о земельной консолидации (LEY 10/1985)* был принят в 1985 году и модифицирован в 2001 году. Позже, в 2015 году, был утвержден новый *Закон об оптимизации структуры сельскохозяйственных земель в Галисии (LEY 4/2015)*, расширивший сферу применения инструментов реструктуризации сельскохозяйственных земель, которая ранее регулировалась Законом 1985 года. Закон 2015 года направлен на оптимизацию структуры сельскохозяйственных земель, но не требует обязательного увеличения размера земельных участков или земельной консолидации как таковой. В нем отражен более комплексный многоцелевой подход к развитию земель и сельских территорий.

Закон 2015 года предусматривает, помимо прочего, совершенствование структурных, технических и экономических условий земледельческих хозяйств, смягчение последствий изменения климата, повышение устойчивости и конкурентоспособности сельских территорий, а также активизацию их комплексного развития.

Существует пять процедур оптимизации структуры сельскохозяйственных земель: i) реструктуризация государственных земель; ii) реструктуризация права собственности на земельное имущество частных лиц; iii) реструктуризация собственности путем обмена; iv) специальные процедуры в случае крупных общественных и горных работ; и v) интенсивная деятельность на сельских территориях. Кроме того, Закон 2015 года разрешает применение упрощенного правового режима в случае небольших проектов реструктуризации частными лицами и собственниками земельного имущества.

Главное учреждение, ответственное за реструктуризацию земель, – Региональное министерство по делам сельских районов Правительства Галисии. Работа Министерства осуществляется через его управления в соответствии с их сферой компетентности, а соответствующие управления действуют с помощью служб, отвечающих за реструктуризацию земель.

<sup>12</sup> В данном разделе использованы материалы из: Avramovic, 2004; Marinkovic, Trifkovic and Nestorovic, 2013; Trifkovic, Ninkov and Marinkovic, 2013.

В реализации проектов реструктуризации принимают участие несколько организаций. Например, в основной процедуре, которой является реструктуризация земель, задействованы Технический консультативный комитет по реструктуризации земель, Совет собственников, Совет местного района и вспомогательная рабочая группа. В случае реструктуризации права собственности на земельное имущество частных лиц создается дополнительный орган. Частные владельцы должны создать объединение в виде юридического лица, цель которого – реструктуризация всех земельных участков на территории проекта, взяв обязательство принять проводимую реструктуризацию.

Обращаться с заявлением о начале проектов реструктуризации могут разные лица и организации в зависимости от соответствующих процедур. Запрос на проведение анализа осуществимости проекта реструктуризации государственных земель могут сделать местные муниципалитеты либо не менее 70 % держателей земледельческих хозяйств на территории будущего проекта; проведение анализа осуществимости также может быть начато Региональным министерством по делам сельских территорий на основании своих полномочий. В случае реструктуризации частной собственности на земельное имущество заявление о проведении проекта в Региональное министерство по делам сельских районов должно подать вышеупомянутое объединение собственников. Установлены минимальные требования относительно количества участвующих землевладельцев, будущей территории проекта и других его аспектов. При реструктуризации путем обмена достаточно участия двух собственников, которые подают соответствующее заявление. Что касается крупных государственных и горнодобывающих проектов, то в этом случае инициатива исходит от органа, осуществляющего проект. Однако для начала проекта необходимо согласие не менее 70 % владельцев земледельческих хозяйств на затронутой территории. Что касается интенсивной деятельности на сельских территориях, то с соответствующим заявлением могут обращаться только государственные учреждения, например муниципалитеты, или Региональное министерство по делам сельских районов на основании своих полномочий.

Проекты реструктуризации государственных земель не предусматривают голосования среди арендаторов земельных участков по поводу предлагаемой реструктуризации, так как решение принимают соответствующие органы. Однако первоначальное решение о начале процедуры выносится на основании результатов анализа осуществимости. Результаты анализа осуществимости объявляются для всеобщего сведения и все соответствующие заинтересованные стороны вправе представить дополнительные сведения. Для реструктуризации собственности на земельное имущество частных лиц все члены вышеупомянутого юридического лица, представляющего землевладельцев, должны согласовать предлагаемые решения и подать предложение о реструктуризации. Органы власти вправе потребовать внесения поправок в предложение и в дальнейшем одобрить его или отклонить. В случае специальных процедур, проектов крупных государственных и горнодобывающих работ, либо интенсивной деятельности на сельских территориях голосование землевладельцев не предусмотрено. Однако в проектах со специальной процедурой землевладельцы, понесшие убытки в результате реструктуризации, могут выбрать между получением финансовой компенсации или эквивалентного земельного участка.

### **2.2.8 Турция**

В Турции современная земельная консолидация «началась в 1961 году, и на начальных этапах поддерживалась ФАО. До 2002 года было консолидировано 450 000 гектаров, а с 2002 по 2013 годы – еще 4,5 млн гектаров» (ФАО, 2015). С 2002 года земельная консолидация – приоритетное направление деятельности правительства. В период 2014–2023 годов планируется консолидация примерно 14 млн гектаров (ФАО, 2015). В настоящее время национальная программа земельной консолидации Турции является крупнейшей в Европе и Центральной Азии.

Земельную консолидацию регулирует Закон № 7 139 от 19 апреля 2018 года. Основное государственное учреждение, отвечающее за осуществление программы земельной консолидации в стране, – Главное управление гидротехнических работ (DSI) при Министерстве сельского и лесного хозяйства.

Согласно Закону № 7 139 (статья 7) юридические лица, например деревни, муниципалитеты, кооперативы, союзы или государственные учреждения, желающие произвести земельную консолидацию и/или получить услуги в области развития сельского хозяйства, вправе подать в DSI заявление о проекте земельной консолидации.

После расширения в 2008 году программа земельной консолидации стала важным инструментом развития фермерских хозяйств. Она сочетается с совершенствованием сельскохозяйственной инфраструктуры, при этом приоритет отдается орошаемым территориям или районам, в которых планируется создание ирригационных систем. В большинстве случаев цель проектов земельной консолидации состоит в увеличении размера фермерских хозяйств, развитии дорожной инфраструктуры (проселочных, деревенских, туристических дорог, выездов к деревням и т. д.), решении проблем с ирригацией и осушением и оказании услуг по развитию земель, например по выравниванию полей и уборке камней.

Проекты земельной консолидации могут быть инициированы либо DSI, либо учреждениями, отвечающими за строительство железных или автомобильных дорог, либо другими учреждениями и организациями в тех случаях, когда земельная консолидация проводится в ходе реализации соответствующих проектов. Кроме того, просьбы о проведении проекта могут подавать мэр города или глава деревни, местные сельскохозяйственные кооперативы, а также землевладельцы. Большинство проектов земельной консолидации осуществляются по инициативе государственных органов. Реализация любого проекта возможна только в том случае, если за него проголосует установленное законом количество землевладельцев. Однако если землевладельцы не согласны с осуществлением проекта земельной консолидации на данной территории, то соответствующие государственные учреждения (DSI или другие), исходя из общественных интересов, вправе инициировать принятие президентского решения о начале проекта обязательной земельной консолидации. После опубликования решения о проекте обязательной земельной консолидации в официальном бюллетене соответствующее государственное учреждение вправе начать проект земельной консолидации без согласия землевладельцев. Процесс осуществления двух форм земельной консолидации одинаковый и различается только первоначальным способом его инициирования.

Перед началом проекта проводится анализ осуществимости, исходя из результатов которого принимается решение о начале или прекращении проекта. Планирование перераспределения и работы по реализации проекта могут выполняться либо государственными органами, либо частными поставщиками услуг.

На этапе планирования перераспределения с землевладельцами проводят собеседования и принимают к сведению их предпочтения. Собрания землевладельцев организуются исключительно в информационных целях и для сбора предложений участников, если они появляются. Голосование или принятие каких-либо решений на этих собраниях не предусмотрено. Никакой орган для представления интересов землевладельцев в процессе земельной консолидации не избирается. Предлагаемый План консолидации земель проходит общественное рассмотрение до трех раз, и на этом этапе землевладельцы вправе выдвинуть возражения против предложенных решений. Голосование для утверждения окончательного Плана консолидации земель не требуется. На заключительном этапе План консолидации земель утверждает руководитель DSI или другой государственной организации, осуществляющей проект. Затем регистрируются новообразованные земельные участки, и выполняются необходимые работы по реализации проекта.

## 2.3 ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Законодательные нормы о земельной консолидации тесно связаны с основными аспектами любой правовой системы, например правами собственности, регистрацией и оценкой земель, ипотечным кредитованием, арендой, управлением государственной землей и т. д. Они также связаны с общим политическим и экономическим развитием страны. Контекст играет важную роль в процессе интеграции методов земельной консолидации в национальную нормативно-правовую базу. Как отмечалось во введении к руководству, это динамичный и постоянно меняющийся процесс, который зависит от уровня развития конкретной страны, а также международного окружения.

Земельная консолидация входит в национальное законодательство стран с разными традициями и системами, а значит, это больше зависит от политической воли, нежели юридических методов. Таким образом, при составлении национального законодательства о земельной консолидации главный вопрос не *если*, а *как* земельная консолидация может быть включена в национальную правовую систему.

Создание нормативной базы земельной консолидации должно проходить прозрачно и с участием широкого круга государственных и частных заинтересованных сторон. В идеале такое законодательство должно включать простые и комплексные формулировки, избегать чрезмерного регулирования и сопровождаться подзаконными правовыми актами, определяющими детали его реализации.

Земельная консолидация связана с различными ветвями права: от прав человека и конституционного права до гражданского и административного. Также необходимо подчеркнуть, что национальная нормативно-правовая база земельной консолидации должна быть гармонизирована с общими международными и наднациональными правовыми актами, например *Всеобщей декларацией прав человека*, *Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)*<sup>13</sup>, особо предусматривающей равное отношение к женщинам и мужчинам в земельных и аграрных реформах<sup>14</sup>, и *Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и ее протоколами*. Кроме того, рекомендуется учитывать в нормативно-правовой базе земельной консолидации гармонизацию с конкретными наднациональными и международными правовыми актами. Например, земельная консолидация может использоваться для достижения целей, установленных в некоторых директивах Европейского совета, в частности, *Рамочной директиве ЕС о водных ресурсах (2000 год)*, *Директиве ЕС о нитратах (1991 год)*, *Директиве ЕС о средах обитания (1992 год)* и *Директиве ЕС о птицах (2009 год)*.

### 2.3.1 Права человека и законные права владения и пользования земельными ресурсами

Законодательство о земельной консолидации должно соответствовать правам человека, а сама сущность инструмента предполагает совершенствование владения и пользования земельными ресурсами. Необходимо в полной мере обеспечить соблюдение основных прав всех участников. Ввиду этого при разработке законодательства о земельной консолидации следует принимать во внимание статьи 1 и 2 *Всеобщей декларации прав человека*, а именно, положения о том, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» и что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого

<sup>13</sup> Конкретную информацию о правах сельских женщин см. в статье 14 Конвенции на сайте: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#article14>

<sup>14</sup> Новейшие рекомендации Комитета по Конвенции относительно доступа женщин к земле можно найти в заключительных замечаниях по пятому периодическому докладу Азербайджана: <https://digitallibrary.un.org/record/791518?ln=en>

бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения». Кроме того, статьи 7 и 8 предусматривают, что «все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона» и что «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом».

Частная собственность также защищается в статье 17, которая гласит, что «каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими» и что «никто не должен быть произвольно лишен своего имущества». Право на труд и на свободный выбор работы тоже является охраняемым правом человека и отражено в статье 23, где сказано: «каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы». Кроме того, особую актуальность для сельскохозяйственных проектов и фермеров имеет право на достаточный жизненный уровень, включая пищу и жилище.

Юридическую обязательность данных прав для государств в Европе и других частях мира обеспечивают множество международных и региональных документов.

Соответственно, нормативно-правовая база земельной консолидации должна обеспечивать, помимо прочего, недопущение дискриминации заинтересованных сторон, соблюдение их имущественных и иных прав.

Один из основных вопросов, который может возникнуть в практике земельной консолидации, – это гендерное равенство. Равный доступ женщин к земле и соблюдение их прав на владение и пользование земельными ресурсами не в полной мере обеспечены в мире. Не во всех обществах имущественные права обоих полов уважаются в равной степени, даже если правовые акты не содержат прямой дискриминации. Ввиду этого земельная консолидация должна включать правовые механизмы, направленные на содействие гендерному равенству, которые должны не только затрагивать владение и пользование земельными ресурсами, но также способствовать общему прогрессу гендерного равенства в соответствующей стране. Обеспечение гендерного равенства – один из главных принципов земельной консолидации, который более подробно обсуждается в разделе 3.2.6.

Один из принципов ДРП РВ касается гендерного равенства и направлен на «обеспечение равных прав женщин и мужчин в пользовании всеми правами человека с одновременным признанием различия между женщинами и мужчинами и, когда это необходимо, с принятием особых мер, нацеленных на ускорение фактического достижения равенства. Государствам следует обеспечивать женщинам и девушкам равные права владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, а также доступа к ним, независимо от их гражданского статуса и семейного положения» (ДРП РВ, пункт 3.В.4).

Для соблюдения законных прав владения и пользования необходимо легитимизировать эти права не только записями в реестрах и кадастрах. В ДРП РВ не дается определение легитимных прав владения и пользования, но государствам рекомендовано установить процедуру такого определения (пункт 4.4) в отношении прав, не признанных законом в настоящий момент, с целью их легализации. Понятие легитимности включает, с одной стороны, официальную законность, но также распространяется на права, которые считаются общественно легитимными, например, на основе длительного традиционного использования. Это имеет особую актуальность для процесса земельной консолидации, который предусматривает возможность официально оформить и зарегистрировать легитимные, но официально не оформленные права участников. В этом вопросе необходим тщательный учет гендерного фактора, например, процедура должна признавать приобретение

земельных прав в результате долгосрочного использования обоими партнерами, состоящими в отношениях, браке или ином союзе, или принимать во внимание случаи неофициальных операций с землей, производимых без согласия или информирования одного из супругов.

В ДРП РВ государствам настоятельно рекомендовано «обеспечивать правовое признание законных прав владения и пользования, не защищенных законом на текущий момент» (пункт 4.4). Данное положение ссылается на тот факт, что возможно существование прав владения и пользования, имеющих общественную легитимность или «сверхправовой» характер. Это отдельный вопрос, который отличается от официального оформления юридически признанных, но незарегистрированных или официально не оформленных прав. Как правило, законодательство о земельной консолидации не доходит до юридического признания прав, обладающих общественной легитимностью, поскольку касается тех прав, которые могут быть зарегистрированы (ФАО, 2017а) или официально оформлены. Его сфера – предусмотреть определенные исключения из других законов, в частности, о регистрации, в целях более эффективной процедуры земельной консолидации. Поэтому необходимые реформы выходят далеко за рамки земельной консолидации. Если на территории предлагаемого проекта существуют такие права, то было бы предпочтительно воздержаться от проведения там земельной консолидации.

### 2.3.2 Интеграция с системой стратегического и пространственного планирования

Важнейшее значение для обеспечения общей эффективности и последовательности земельной консолидации в конкретной стране имеет стратегический подход, одним из главных инструментов которого является поддерживаемое ФАО принятие национальной стратегии земельной консолидации. Также земельная консолидация должна быть включена в соответствующие национальные стратегии развития, например сельскохозяйственные или экологические.

ФАО настоятельно рекомендует разработку национальных стратегий земельной консолидации как способ включения этого инструмента в общую земельную политику страны. ФАО оказала помощь в разработке национальных стратегий земельной консолидации в ряде стран Центральной и Восточной Европы (Hartvigsen, 2019), например (в порядке оказания помощи) в Сербии, Литве, Албании, Молдове и Азербайджане. Помимо иных аспектов, разработка стратегии играет важную роль в определении целевых групп, типа и масштаба земельной консолидации в стране. Однако некоторые страны с долгой историей земельной консолидации не имеют таких стратегий, поэтому, несмотря на рекомендацию ФАО, нет единого стандартного мнения о необходимости их принятия. Например, отдельная стратегия земельной консолидации отсутствует в Дании и Испании (Галисия) и только недавно была принята в Финляндии. Опыт разных стран говорит об отсутствии общепринятого подхода в отношении формы или содержания стратегии земельной консолидации.

Политика земельной консолидации должна быть отражена в правовом акте или стратегическом документе, либо в них обоих. Правовые акты или документы, устанавливающие стратегию земельной консолидации, могут быть разного уровня. В Литве стратегия утверждается постановлением Правительства (*№ 81 от 2008 года*), а в Финляндии она не имеет статуса правового акта и утверждается только на министерском уровне. В результате при определении уровня, на котором следует принимать стратегию, необходимо оценивать местную специфику каждой страны. При этом нельзя упускать из виду необходимость периодического пересмотра и/или внесения поправок в стратегию, что, как правило, требует соответствующих административных усилий.



Сбор перца на территории пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в Эгри, Северная Македония (сентябрь 2017 года). © ФАО.

Стратегии земельной консолидации должны иметь временные рамки и подвергаться периодическому пересмотру. На практике в некоторых странах стратегию принимают на 5 лет, например в Финляндии (стратегия на 2008–2013 годы и 2015–2020 годы) и в Литве (стратегия на 2008–2013 годы, которая не обновлялась, но продолжает применяться). Однако рекомендуется принимать стратегию на более длительный период в 10–15 лет, в противном случае существует риск, что после истечения срока новая стратегия не будет принята или пересмотрена. В этом случае земельная консолидация будет продолжаться без надлежащей стратегической основы, что может негативно сказаться на ее эффективности в стране.

Первая стратегия земельной консолидации в стране должна «подготовить почву» для введения Закона о земельной консолидации и сопутствующей нормативно-правовой базы. В ней должны быть определены главные цели земельной консолидации и установлены инструменты контроля и критерии оценки, с помощью которых можно измерять успешность земельной консолидации в стране. Цели земельной консолидации должны совпадать с целями более высокого уровня в области общего социального и экономического развития, развития сельских территорий, управления земельными ресурсами, охраны окружающей среды и т. д. Также в стратегии следует сформулировать методы достижения целей земельной консолидации. Стратегия может предусматривать критерии определения приоритетных территорий реализации, ориентируясь на те районы, где земельная консолидация может внести наибольший вклад в достижение стратегических целей. Кроме того, в стратегии должны быть указаны главные методы и инструменты, а также соответствующие источники финансирования. Помимо этого, стратегия может определять основные вспомогательные инструменты, например использование государственной и муниципальной земли в проектах земельной консолидации, земельные банки, популяризацию добровольного обмена земельными участками и т. д.

Земельная консолидация должна быть унифицирована, а также включена в другие стратегические документы, в том числе связанные с общим развитием страны, развитием сельского хозяйства, развитием сельских территорий, охраной и восстановлением окружающей среды, смягчением

последствий изменения климата и адаптацией к ним, а также политикой пространственного планирования.

В Турции, где национальная программа земельной консолидации является одной из крупнейших в мире, земельная консолидация входит в состав Планов национального развития (новейший: на 2019–2023 годы) и в Национальную стратегию развития сельских территорий (принята в 2014 году). В Дании, Литве, Испании (Галисия) и других странах земельная консолидация пользуется поддержкой со стороны программ развития сельских территорий.

На проектном уровне План консолидации земель должен отвечать требованиям документов по пространственному планированию, например в случае изменений в землепользовании, обусловленных проектом земельной консолидации. С одной стороны, План должен учитывать документы по пространственному планированию, а с другой, осуществление проекта земельной консолидации может привести к изменениям в других соответствующих документах. Реализация проектов земельной консолидации может стимулировать параллельный процесс территориального планирования.

### 2.3.3 Интеграция с различными областями национального права

Как правило, земельная консолидация регулируется специальным законом, соответствующим разделом в более общем законодательстве, например земельном кодексе или земельном праве, и подзаконными нормативными актами. Земельная консолидация во многом зависит от прочих правовых актов, регулирующих другие области, например государственное имущество, рыночные операции с землей, оценку земли, пространственное планирование, охрану окружающей среды, налогообложение, права землевладения и иные земельные права, вопросы семейного права и наследования. Составить хорошее законодательство о земельной консолидации недостаточно: необходимо интегрировать его в общую нормативно-правовую базу, в том числе внося поправки в другие правовые акты, имеющие к этому отношение. При этом необходимо помнить, что земельная консолидация неизбежно создает исключения из стандартных процедур для обеспечения беспрепятственного и скоординированного осуществления проектов. Таким образом, земельная консолидация не должна следовать стандартным процедурам изменения границ или права собственности на земельные участки.

Во многих странах конституция устанавливает руководящие принципы нормативно-правовой базы и поэтому должна быть принята во внимание. Естественно, ситуация зависит от правовой среды каждой конкретной страны. Однако во избежание последующих юридических трудностей следует заблаговременно оценить законодательство о земельной консолидации на предмет соответствия конституции. Определение четких конституционных оснований законодательства о земельной консолидации позволит избежать последующих юридических трудностей при применении этого документа.

Примером конституционного аспекта земельной консолидации служит консолидация земель на мажоритарной основе. В этом случае конституционные вопросы могут возникнуть, если участники обязаны принимать участие в консолидации даже без их согласия. Например, могут возникнуть правовые вопросы конституционного порядка относительно охраны частной собственности или свободы ведения бизнеса. Кроме того, может быть поднят вопрос об общественных интересах применительно к земельной консолидации, а также о необходимости надежных гарантий, а роль общественной значимости в земельной консолидации может быть поставлена под сомнение.

Общее значение земельной консолидации должно быть выражено в виде правовой категории. Например, в соответствующих правовых актах может быть сказано, как, например, в законодательстве

Турции, что осуществление проектов земельной консолидации относится к категории *общественных интересов*. С правовой точки зрения это закладывает прочный фундамент для земельной консолидации. Данный аспект представляет особый интерес, так как узаконивает консолидацию земель на мажоритарной основе, подтверждая при этом необходимость надлежащих гарантий.

Нормы, регулирующие земельную консолидацию, тесно связаны с имущественным и семейным правом, в том числе с предусматриваемым в национальном законодательстве ряда стран домашним партнерством и иными формами отношений в дополнение к браку, включая однополое партнерство и брак. В этих случаях оба партнера обладают законными правами владения и пользования, вытекающими из такого партнерства. Это гендерные вопросы, но они отличаются от проблемы дискриминации женщин. Поскольку проекты земельной консолидации предполагают изменение прав собственности, то соответствующие вопросы передачи и/или обмена земли должны быть отражены в общем земельном и имущественном праве. Кроме того, правовые вопросы, связанные, например, с ипотекой, узуфруктом, сервитутами, конфискацией имущества и т. п., должны либо рассматриваться в законодательстве о земельной консолидации, либо необходима соответствующая унификация данного законодательства с иными правовыми актами, регулирующими вышеупомянутые вопросы. Земельная консолидация также затрагивает вопросы совместной собственности, общей собственности, наследования и другие вопросы подобного рода. Поскольку владение и пользование земельными ресурсами тесно связано с обязательственным правом, то необходимо принимать во внимание договорные права, например права аренды, приобретения и иные ситуации. Крайне важно, чтобы вопросы об имущественных правах и договорных обязательствах, затрагиваемых земельной консолидацией, были увязаны с административным правом. В большинстве стран процесс земельной консолидации основан на административных процедурах, и именно административный орган принимает План консолидации земель, который затрагивает вышеупомянутые права и обязательства.

С точки зрения правовой классификации закон о земельной консолидации или его разделы, как правило, считается специальным законом (*lex specialis*) и в этом качестве имеет приоритет перед более общими положениями других законов. Фактически он должен предусматривать особый режим с собственными процедурами, которые применимы только к земельной консолидации.

Введение земельной консолидации может также потребовать внесения изменений в существующую административную организационную структуру. Может потребоваться создание отдельных административных подразделений или государственных органов других типов, например учреждений, выполняющих функции земельного банка. Такие изменения могут затрагивать не только национальный, но также региональный или муниципальный уровни.

Процесс земельной консолидации должен быть объединен с механизмами эффективного административного или судебного контроля. Может даже потребоваться внедрение определенных механизмов административного или судебного контроля с учетом специфики земельной консолидации, как это описывается в разделе 6.3 и главе 9 настоящего руководства.

#### **2.3.4 Форма нормативно-правовой базы земельной консолидации**

Проведенный в ряде стран анализ говорит об отсутствии общей схемы регулирования земельной консолидации. В одних странах (например, в Германии и Дании) приняты специальные законы, посвященные земельной консолидации, в других – положения, регулирующие земельную консолидацию, включены в законодательство с более широкой сферой применения, например *Закон о земле (№ I-446, 1994 год)* в Литве, *Закон о формировании земельных участков* в Финляндии, *Закон об оптимизации структуры сельскохозяйственных земель Галисии* в Испании или *Закон о сельскохозяйственных землях* в Сербии. Также вполне допустима ситуация, когда земельная

консолидация в разных проектах регулируется несколькими законами (например, *Законом о формировании земельных участков* и *Законом об автомагистральных дорогах* в Финляндии). Кроме того, положения о земельной консолидации могут быть предусмотрены в правовых актах национального или субнационального уровня (как это практикуется в Германии и Испании). В Нидерландах использован достаточно уникальный подход, предусматривающий объединение множества правовых актов и сотен подзаконных актов по землепользованию, жилой застройке, инфраструктуре, окружающей среде, пространственному планированию, охране природы и водным ресурсам в единый Закон об окружающей среде и планировании. Таким образом, к 2022 году законодательство о развитии земель, включающее в себе регулирование земельной консолидации, станет частью Закона об окружающей среде и планировании.

Несмотря на различия подходов в разных странах, практический опыт подготовки национальных программ земельной консолидации четко свидетельствует о преимуществах принятия отдельного закона (или отдельной главы в более общем законе), посвященного исключительно земельной консолидации. Сосредоточение связанных с земельной консолидацией положений в одном законе позволяет участникам и другим заинтересованным сторонам проекта лучше понять ее концепцию.

Кроме того, создание отдельного Закона о земельной консолидации в дальнейшем облегчит внесение в него поправок. Изменение земельного права или иного законодательства с более широкой сферой применения вместо разработки специального закона о земельной консолидации может потребовать дополнительных законодательных усилий и поэтому вызвать политическое сопротивление. Таким образом, при обсуждении норм регулирования земельной консолидации настоящее руководство рассматривает Закон о земельной консолидации как единый законодательный акт, хотя в разных странах могут быть приняты и другие формы регулирования.



Участники консультационного семинара по правовому руководству в Скопье, Северная Македония (2018 год). © ФАО.

✓ **Основные рекомендации 2.1.****Основные характеристики закона о земельной консолидации**

1. Закон о земельной консолидации должен учитывать основные права человека, закрепленные в международных, наднациональных и/или национальных правовых актах и документах.
2. Закон о земельной консолидации должен быть разработан таким образом, чтобы вносить как можно больший вклад в достижение Повестки дня ООН на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития (ЦУР).
3. Закон о земельной консолидации должен быть разработан в полном соответствии с *Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРПРВ)*, а также следовать конкретным рекомендациям по земельной консолидации, содержащимся в ДРПРВ.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать надлежащие гарантии, обеспечивающие учет и соблюдение законных прав всех заинтересованных сторон земельной консолидации.
5. Закон о земельной консолидации должен включать оптимально простые и всеобъемлющие сбалансированные формулировки, избегая чрезмерного регулирования. Он должен сопровождаться подзаконными актами (вторичными правовыми актами), а также техническими документами (например, директивными указаниями, инструкциями, руководствами, форматами и стандартами), посвященными отдельным аспектам земельной консолидации.
6. Нормативно-правовую базу земельной консолидации следует рассматривать на основе стратегического подхода, согласованного с общими целями национальной и международной политики. Рекомендуется принять отдельную Национальную стратегию земельной консолидации, которая будет определять стратегические цели земельной консолидации в течение установленного периода времени.
7. Введение в стране инструментов земельной консолидации также должно сопровождаться соответствующими изменениями в правовых актах, регулирующих сферы, тесно связанные с процессом земельной консолидации, например рыночные операции с землей, оценка земли, охраняемые территории, пространственное планирование, охрана окружающей среды, налогообложение, право собственности и другие вещные права, семейное право и наследование и т. д.
8. Закон о земельной консолидации должен оговаривать применяемый в стране метод земельной консолидации (добровольная, на мажоритарной основе или обе).
9. Если это возможно в соответствующей правовой системе, в законе о земельной консолидации должно быть указано общественное правовое значение земельной консолидации. Это имеет особое значение в случае консолидации земель на мажоритарной основе.
10. Процесс введения земельной консолидации в стране и разработки закона о земельной консолидации должен включать широкие консультации с потенциальными заинтересованными сторонами, например организациями гражданского общества, представляющими интересы землевладельцев, фермеров, сельского населения, экологические организации и т. д.

## 2.4 ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

В разных странах используются различные методы финансирования земельной консолидации в зависимости от поставленных целей и уровня экономического развития страны.<sup>15</sup> Однако, поскольку земельная консолидация проводится для реализации общественных интересов, в большинстве рассматриваемых стран основную роль играет государственное финансирование. Без государственного финансирования земельная консолидация будет не в состоянии достичь более широких целей, которые обсуждаются в разделе 3.1, и оказать необходимое воздействие на общую структуру землевладения и землепользования страны. Земельную консолидацию следует проводить в общественных интересах и понимать как общественно полезную деятельность, направленную на благо всех участников и их сообществ. Кроме того, отсутствие государственного финансирования исключает из участия в проектах земельной консолидации множество землевладельцев, а его наличие помогает обеспечивать интересы тех землевладельцев, которые не получают больших выгод, например ввиду незначительной фрагментации своих земель. Бесплатное участие – важный стимул (наряду с ожидаемой оптимизацией структуры фермерских хозяйств и т. п.), побуждающий землевладельцев поддерживать проект.

Обмен земельными участками на основе частного финансирования выходит за рамки настоящего руководства. Кроме того, частное финансирование земельной консолидации может быть проблематичным, приводя к тому, что более слабые стороны окажутся в проигрыше из-за отсутствия гарантий и по иным причинам.

Ключевую роль в земельной консолидации играет финансирование из государственного бюджета, причем необходимо учитывать специфику проектов земельной консолидации, рассчитанных, как правило, на 2–5 лет. В связи с этим составление бюджета для программ земельной консолидации должно основываться не на годовом планировании, а на более длительном бюджетном горизонте. Кроме того, правила бюджетирования при земельной консолидации должны быть достаточно гибкими, позволяя вносить корректировки в бюджет проекта, так как часто невозможно заблаговременно с точностью рассчитать стоимость проекта, а его территория и количество участвующих землевладельцев могут изменяться в ходе осуществления. Также в целях эффективного использования финансирования странам следует определить критерии приоритизации, которые позволят отбирать потенциальные территории проектов, в наибольшей степени отвечающие установленным общим целям национальной программы земельной консолидации. Ведущее агентство должно объявить о начале приема предложений/заявок и затем отобрать для этапа оценки осуществимости (см. главу 5) проекты, наиболее полно отвечающие установленным критериям. Помимо прямого финансирования из государственного бюджета, еще один важный фактор – это наличие на территории проекта государственных земель или земель, приобретенных земельным банком (см. главу 10).

Многие государства – члены Европейского союза, например Дания, Германия и Литва, финансируют свои программы земельной консолидации, по крайней мере, частично, за счет Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских районов (EAFRD) через национальные программы развития сельских районов. Деятельность по земельной консолидации, особенно в самом начале (проведение пилотного проекта), также может финансироваться (или софинансироваться) партнерами по ресурсам и международными организациями по вопросам развития либо зарубежными правительствами в рамках межправительственной инициативы.

<sup>15</sup> Более подробную информацию о финансировании земельной консолидации см. в: ФАО, 2008.

Если земельная консолидация является составной частью крупного землеемкого проекта (например, по строительству автомобильных или железных дорог, аэропортов, восстановлению природных объектов), то организации, отвечающие за его реализацию, должны вносить вклад или полностью покрывать расходы на проект земельной консолидации. Хорошим решением может стать финансирование в полном объеме из разных источников комплексных проектов, обеспечивающих одновременное достижение нескольких целей: это так называемая многоцелевая земельная консолидация (см. раздел 3.1).

Кроме того, такой подход стимулирует сотрудничество и синергизм между различными заинтересованными сторонами и позволяет государству разделить бремя с другими участниками.

В некоторых странах землевладельцы также должны оплачивать хотя бы небольшую часть расходов на проект земельной консолидации. В Нидерландах расходы, которые не финансируются и не субсидируются правительством, провинцией, муниципалитетом либо иным государственным органом, оплачивают землевладельцы, участвующие в процессе перераспределения, при условии, что эти расходы связаны с земельной консолидацией (Leenen, 2014). Вклад участников определяется в зависимости от преимуществ, которые получит каждый землевладелец в результате перераспределения. Например, в нидерландском проекте земельной консолидации в Олст-Везепе (рис. 6.5 в разделе 6.4.3) землевладельцы оплачивают примерно 15 % расходов, непосредственно связанных с процессом перераспределения и соответствующими работами. Расходы на совершенствование управления водными ресурсами и рекреационных объектов в полном объеме оплачивают государственные учреждения. В среднем расходы землевладельцев в проекте Олст-Везепе составили примерно 125 евро на гектар. Вклад тем ниже, чем меньше преимуществ от перераспределения, и тем выше, чем больше степень концентрации земельных участков для отдельного землевладельца. Средние издержки на гектар относительно низкие в сравнении со средней расчетной выгодой в размере примерно 200 евро на гектар в год и средней стоимостью земли 47 500 евро за гектар.

В других странах, например в Турции, землевладельцы не вносят финансового вклада и не несут никаких издержек, связанных с осуществлением проекта. Однако в проектах с инфраструктурной составляющей землевладельцы могут быть обязаны внести вклад в виде земли для строительства новых или модернизации существующих дорог, дренажных или ирригационных систем. Максимальная удерживаемая сумма (без компенсации) в Турции составляет 10 % стоимости земли. Все проектные работы и инфраструктура полностью оплачиваются из государственного бюджета.

Во многих странах, где проводится программа ФАО, финансовое участие землевладельцев невозможно ввиду их сложного финансового положения, и земельную консолидацию следует рассматривать как часть необходимых государственных инвестиций в развитие сельского хозяйства и сельских территорий. Требование покрывать хотя бы небольшую часть издержек проекта также может сократить количество землевладельцев, готовых участвовать в проекте или одобрить План консолидации земель. Такое исключение части землевладельцев снизит мобильность земли на территории проектов и негативно скажется на их общих результатах. Таким образом, требовать от землевладельцев финансового участия в покрытии расходов на проект земельной консолидации следует только при наличии необходимых социально-экономических условий в данной стране.

✓ **Основные рекомендации 2.2.**

**Финансирование земельной консолидации**

1. Правовые акты, регулирующие финансирование национальной программы земельной консолидации, должны обеспечивать выделение средств по крайней мере на 2–5 лет вперед, чтобы начатые проекты были полностью осуществлены.
2. Правовые акты, регулирующие финансирование проектов земельной консолидации, должны предусматривать отбор потенциальных проектов на основе приоритетов, непосредственно связанных с общими целями национальной программы земельной консолидации.
3. Если только социально-экономические условия страны не допускают иное, рекомендуется покрывать все расходы на проекты земельной консолидации из государственных источников, чтобы обеспечить возможность для землевладельцев участвовать в проекте и их заинтересованность.
4. Если земельная консолидация является составной частью крупного землеемкого проекта, например строительства автомобильных дорог, то организация, отвечающая за этот проект, должна также нести расходы на земельную консолидацию.
5. В случае многоцелевой земельной консолидации разные компоненты проекта могут финансироваться из разных источников, в том числе за счет государственного бюджета, организаций, отвечающих за реализацию инфраструктурных проектов, и т. д.
6. Правовые акты, регулирующие финансирование проектов земельной консолидации, должны допускать возможные корректировки бюджета проекта.

# **ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ**



### 3. ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Цели и принципы земельной консолидации служат фундаментом нормативно-правовой базы. Поэтому крайне важно, чтобы они были четко изложены в соответствующих правовых актах. Например, если земельная консолидация регулируется отдельным законом, то в нем следует четко сформулировать цели, желательно – в самой первой части этого закона, как в случае Дании. В Германии общая цель земельной консолидации определяется в самом начале Закона о земельной консолидации (раздел 1), а далее конкретизируются ее задачи (раздел 37).

В некоторых странах земельная консолидация связана с более широким кругом целей, например с содействием развитию сельских территорий. В Нидерландах и Испании (Галисия) земельная консолидация – только один из инструментов достижения целей в области комплексного развития сельских территорий, развития земель или охраны окружающей среды. В результате цели земельной консолидации существуют не отдельно, но включены в более крупный комплекс целей. Например, в Нидерландах статья 16 Закона о развитии сельских территорий в целом предусматривает, что земельная консолидация направлена на оптимизацию планировки сельских территорий в соответствии с их функциями, как указано в контексте пространственного планирования.

Что касается принципов, то в большинстве случаев они не выделяются отдельно, а вытекают из юридических формулировок и положений, изложенных в соответствующих правовых актах. Также они могут заимствоваться из международных источников, например ДРП РВ. Рекомендуется указать цели и принципы земельной консолидации в Законе о земельной консолидации.

#### 3.1 ЦЕЛИ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Четкое определение целей имеет решающее значение для того, чтобы земельная консолидация способствовала достижению более широкого круга стратегических целей каждой страны и обеспечивать свое последовательное и эффективное практическое применение. Цели земельной консолидации в разных странах различаются, поэтому их формулировки должны обеспечивать гибкий и многоцелевой подход во избежание необходимости частых поправок. Долгое время главной целью земельной консолидации было развитие сельского хозяйства, а именно борьба с фрагментацией земель и повышение эффективности фермерских хозяйств, как, например, в случае Дании, Финляндии, Германии и Нидерландов. Сегодня общепризнано, что земельная консолидация – многоцелевой инструмент, направленный на развитие сельского хозяйства, инфраструктуры, охрану окружающей среды и другие цели. Это уже не одноцелевой инструмент развития исключительно сельского хозяйства. В Западной Европе масштабная переориентация на многоцелевую земельную консолидацию началась в 1980-х годах (Hartvigsen, 2015b).

ФАО активно пропагандирует многоцелевую земельную консолидацию и включение соответствующего определения целей в национальное законодательство о земельной консолидации. Многоцелевой подход должен, с одной стороны, обеспечивать наиболее выгодное использование земельной консолидации для достижения разнообразных целей. С другой, его следует рассматривать как средство обеспечения баланса между различными целями, которые изменяются от проекта к проекту в зависимости от местных и государственных нужд. Сельскохозяйственные цели должны быть гармонизированы с целями в других областях, например экологическими и социальными. Многоцелевой подход, например, должен вносить вклад в надлежащее зонирование территории по типу сельскохозяйственного производства: от более интенсивного к экстенсивному, и в создание зон, в которых сельскохозяйственные земли используются главным образом для

сохранения биоразнообразия. Кроме того, к декларации целей должны прилагаться инструменты их осуществления, в противном случае эти цели рискуют остаться на бумаге.

В разных странах можно выделить несколько типов целей земельной консолидации. Земельная консолидация может использоваться для достижения следующих целей:

- развитие сельского хозяйства исключительно посредством перераспределения земельных участков;
- развитие сельского хозяйства, при котором перераспределение земельных участков объединено с совершенствованием местной сельскохозяйственной инфраструктуры;
- осуществление крупных инфраструктурных проектов;
- восстановление природных объектов и/или охрана окружающей среды (включая управление водными ресурсами);
- полностью интегрированное развитие сельских территорий, восстановление деревень, создание рекреационных зон на открытом воздухе и т. д.

Следует отметить, что конкретные проекты земельной консолидации, как правило, сочетают в себе вышеупомянутые цели. Например, проекты земельной консолидации, ориентированные главным образом на развитие сельского хозяйства, могут также включать природоохранные цели.

В исследовании 1959 года о земельной консолидации в Европе отмечалось, что «общая цель земельной консолидации – укрепление факторов производства и повышение уровня жизни фермеров» (Jacoby, 1959, p. 20). Другими словами, земельная консолидация в Западной Европе фокусировалась не только на простом перераспределении участков, но и на ликвидации фрагментации земель, рекультивации земель и мелиорации почв (включая улучшение состава почвы, изменения в землепользовании и совершенствование управления водными ресурсами), оптимизации размера фермерских хозяйств и схемы поселений (Jacoby, 1959, p. 20). В тот период объединение целей развития сельского хозяйства и сельских территорий уже можно было наблюдать в Германии, где «помимо ликвидации фрагментации земель, особое внимание уделялось строительству *хороших дорог*, водным ресурсам и другим общественным проектам» (Jacoby, 1959, p. 106).

Результаты свидетельствуют, что проекты земельной консолидации в рассматриваемых странах чаще всего включают также цели, связанные с местной инфраструктурой, например совершенствование дорожной сети, осушения, ирригации и водных ресурсов. Кроме того, учитываются такие аспекты развития сельских территорий, как создание общественных рекреационных зон, туристических маршрутов и восстановление ландшафта. Земельная консолидация может также способствовать достижению других целей развития сельских территорий, например обеспечению доступа к земле для молодых фермеров и небольших семейных ферм.

Все большее значение в странах Западной Европы приобретают экологические цели. С одной стороны, они могут являться частью проекта земельной консолидации, а с другой, земельная консолидация может выступать дополнительным инструментом реализации проектов по восстановлению природных объектов, как, например, в Дании (см. раздел 2.2.1). Практика ряда стран, например Нидерландов, также показывает, что земельная консолидация может успешно использоваться для осуществления экологических целей, определенных не только в национальных правовых актах, но и актах Европейского союза, например в упоминавшихся ранее *Рамочной директиве ЕС о водных ресурсах (2000 год)*, *Директиве ЕС о нитратах (1991 год)*, *Директиве ЕС о средах обитания (1992 год)* и *Директиве ЕС о птицах (2009 год)*.

**Врезка 3.1. Цели земельной консолидации в Дании**

Статья 1. Цель данного закона состоит в следующем:

1. Обеспечить более эффективное коммерческое использование сельскохозяйственного имущества за счет сокращения фрагментации земель и увеличения размеров земледельческих хозяйств.
2. Способствовать осуществлению проектов по сохранению и улучшению ценных в природном и экологическом отношении объектов в сельской местности, включая создание или воссоздание природных зон и национальных парков, реализацию проектов по восстановлению природных объектов, сохранение природы, лесоразведение, охрану источников питьевой воды, выполнение международных обязательств в области охраны природы и окружающей среды и т. д.
3. Способствовать развитию сельских территорий путем оптимизации структуры и сокращения фрагментации земель с учетом природных, экологических и ландшафтных ценностей.
4. Способствовать передаче земель с целью смягчения неудобств для сельского хозяйства, вызванных ведением несельскохозяйственной деятельности на сельскохозяйственных территориях.
5. Обеспечить компенсацию землёй за сельскохозяйственную собственность, затронутую в результате осуществления типов проектов, упоминаемых в пунктах 2–4 (...).

*Источник: Дания, Закон о земельной консолидации и государственной покупке и продаже недвижимости для сельскохозяйственных целей (№ 31, 2017 г.). Неофициальный перевод.*

В большинстве рассматриваемых стран земельная консолидация часто используется в сочетании с крупными инфраструктурными проектами. Для реализации таких проектов, связанных, например, со строительством автомобильных и железных дорог, аэропортов и аналогичными землеемкими видами деятельности, требуются обширные территории. В этом случае земельная консолидация может служить альтернативой экспроприации, при этом активно работающие фермеры получают компенсацию не в денежном виде, а в форме земли, что позволяет экономить финансовые ресурсы, необходимые для реализации проекта, а также является более приемлемым для затронутых проектом землевладельцев и других правообладателей. Главное преимущество в том, что результатом такого подхода становится более эффективная структура землепользования и строительство крупной инфраструктуры на более устойчивой основе. Кроме того, данный подход позволяет сохранить или даже улучшить условия труда фермеров, тем самым способствуя социально-экономическому развитию сельских территорий.

**Врезка 3.2. Земельная консолидация в крупных инфраструктурных проектах в Финляндии**

Раздел 67

... Если земельная консолидация позволяет устранить или сократить вред, причиняемый пользователям недвижимости в результате строительства дорог общего пользования, железных дорог, линий электропередачи или аэропортов, создания природоохранных зон либо реализации других подобных проектов, то возможно применение земельной консолидации, если она несет существенные преимущества, а ее осуществление выполнимо (проект земельной консолидации).

*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии.*

На практике цели земельной консолидации устанавливаются разными документами различного уровня. Например, в Дании и Германии цели земельной консолидации определены в законе, в Литве – в *Постановлении Правительства № 81 об утверждении Национальной стратегии земельной консолидации*, а в Финляндии – в *Стратегии реорганизации земель*, которая не имеет статуса правового документа и принята Министерством сельского и лесного хозяйства.

Чтобы придать целям земельной консолидации надлежащую юридическую силу, рекомендуется определять их в рамках законодательства, регулирующего земельную консолидацию. Нет необходимости детально определять в законе приоритеты земельной консолидации, так как они периодически обновляются в политических, стратегических или иных документах, которые подлежат пересмотру без применения долгих и сложных законодательных процедур.

✓ **Основные рекомендации 3.1.**  
**Цели земельной консолидации**

1. Закон о земельной консолидации должен определять общие цели земельной консолидации, отражающие устойчивый многоцелевой подход и учитывающие специфику страны. Цели земельной консолидации не должны ограничиваться сокращением фрагментации земель. Цели, определенные в законе о земельной консолидации, должны учитывать как сельскохозяйственные, так и другие важные общественные интересы, связанные с инфраструктурой, охраной окружающей среды и социально-экономическим развитием.
2. Излагать детальные приоритеты земельной консолидации следует не в законе, а в подзаконных нормативных актах либо документах других типов, которые подлежат периодическому пересмотру без использования сложной законодательной процедуры.
3. В законе о земельной консолидации должно быть определено, что земельная консолидация вносит вклад в развитие сельского хозяйства и сельских территорий посредством сокращения фрагментации земель и содействия увеличению размеров хозяйств, ферм и участков, повышая их экономическую, социальную и экологическую устойчивость.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать возможность подачи заявки о проведении земельной консолидации в связи с крупными проектами по строительству общественной инфраструктуры (например автомобильных или железных дорог), восстановлению природных объектов, смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним.
5. Детальное описание процедур земельной консолидации должно содержаться в подзаконных актах и обеспечивать достижение целей национальной программы земельной консолидации и конкретных проектов земельной консолидации.

## 3.2 ПРИНЦИПЫ ЗЕМельНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Принципы земельной консолидации следует излагать в законодательстве или регулятивных нормах в целом, не выделяя их перечень в отдельный раздел или статью. Однако рекомендуется перечислить ключевые принципы, которые должны быть ориентиром для деятельности и облегчать толкование законодательства.

Принципы земельной консолидации служат основой всех соответствующих положений: от закона о земельной консолидации до подзаконных нормативных актов низового уровня. Данные принципы отчасти вытекают из национального законодательства, но также основаны на международных документах, например ДРП РВ и т. п. Исходя из национального и международного опыта, можно выделить несколько главных принципов земельной консолидации. В настоящем руководстве

рассматриваются следующие основные принципы:

- уважение и охрана законных прав владения и пользования;
- принцип «не хуже, чем было»;
- устойчивость и охрана окружающей среды;
- консультации и участие;
- прозрачность;
- гендерное равенство.

### 3.2.1 Уважение и охрана законных прав владения и пользования земельными ресурсами

Уважение и охрана всех законных прав владения и пользования – это основа ответственного регулирования вопросов владения и пользования. Как указано в пункте 3.1 ДРП РВ, «государствам следует признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования, как и их права. Им следует принимать разумные меры для признания, регистрации и уважения законных обладателей прав владения и пользования, как и их прав, будь то официально зафиксированные права или нет; воздерживаться от нарушения прав владения и пользования, принадлежащих другим лицам; а также исполнять обязанности, связанные с правами владения и пользования». Кроме того, в пункте 3.2 ДРП РВ четко сказано, что «негосударственные структуры, в том числе коммерческие предприятия, обязаны уважать права человека и законные права владения и пользования».

В связи с этим при земельной консолидации следует учитывать не только официально зарегистрированные права, но и не зарегистрированные либо зафиксированные частично. Это не означает, что при земельной консолидации можно признавать права, которые на данный момент не признаны законом; права должны быть такими, чтобы их можно было зарегистрировать или официально оформить.<sup>16</sup> В этом смысле возможно наличие общественно признанных прав владения и пользования, которые не пользуются охраной закона и поэтому не могут быть зарегистрированы. Как правило, в процессе земельной консолидации такие права не учитываются. Тем не менее следует признавать и уважать права владения и пользования незарегистрированных легитимных собственников, наследников, неизвестных или недоступных владельцев. С этой целью при подготовке земельной консолидации любого вида необходимо выявить всех легитимных собственников и правообладателей и в дальнейшем привлечь их к участию в проекте. В результате земельной консолидации все землевладельцы и совладельцы, при наличии таковых, получают свидетельство о праве собственности на землю.

Во многих странах, особенно там, где система регистрации считается недоступной, дорогостоящей или даже коррумпированной, проводятся неофициальные операции. Земельная консолидация дает возможность официально оформить все такие легитимные сделки, обновив информацию в реестрах. Люди могут иметь документацию о сделках, и последующее использование ими земли может быть удостоверено. С другой стороны, необходимо иметь в виду, что подобные неофициальные сделки осуществляются без юридических гарантий и поэтому могут, например, не учитывать права совладельцев и супругов. Со временем неофициальные сделки могут приводить к сокращению законной доли женской собственности. Также это может вести к выводу о том, что новое право собственности не вполне легитимно. С другой стороны, в интересах официального оформления, возможно, более целесообразно обеспечить регистрацию супруга или супруги нового собственника в рамках процесса новой регистрации. Ввиду этого вышеупомянутое официальное оформление должно представлять собой хорошо сбалансированную процедуру, при которой интересы

<sup>16</sup> Следует отметить, что, как правило, термин «неофициальные права» означает права, которые не определены законом и реализуются без правового регулирования. Для официального оформления таких прав необходимы более широкие правовые реформы (ФАО, 2002 год, параграфы 3.9–3.12).

официального оформления не перевешивают значение гарантий легитимных прав владения и пользования. Таким образом, необходимо в максимально возможной степени учитывать легитимные права владения и пользования.

Кроме того, следует внедрить эффективные административные средства правовой защиты и судебные процедуры для восстановления нарушенных прав легитимных землевладельцев и других правообладателей (см. раздел 6.3 и главу 9). При этом необходимо соблюдать общий принцип ДРП РВ, который гласит, что государствам следует «обеспечивать доступ к судебной системе для урегулирования нарушений законных прав владения и пользования. Им следует через судебные органы и иными путями обеспечивать для всех эффективные и доступные средства разрешения споров по поводу прав владения и пользования, а также доступное и оперативное исполнение принятых решений. В случае отчуждения прав владения и пользования в общественных интересах, государства должны предоставлять незамедлительную и справедливую компенсацию» (пункт 3.1.4).

### 3.2.2 Принцип «не хуже, чем было»

Принцип «не хуже, чем было» – это ключевой принцип земельной консолидации, который сформулирован в ДРП РВ (пункт 13.1) и означает, что положение легитимных землевладельцев и других правообладателей не должно ухудшиться после осуществления проекта земельной консолидации. Данный принцип коренится не только в ДРП РВ, но также в правовых нормах и принципах международного и национального права. Например, он тесно связан с конституционным правом на частную собственность. В случае нарушения этого принципа сама сущность механизма земельной консолидации окажется под вопросом. Один из главных аспектов формирования доверия к этому механизму – убеждение, что собственность всех участвующих землевладельцев не будет конфискована и не потеряет свою стоимость без надлежащей компенсации в виде земли или денежных выплат, чтобы после осуществления проекта земельной консолидации положение землевладельцев не ухудшилось либо даже улучшилось.

Данный принцип не сводится к стоимости земли или имущества землевладельца до и после проекта. Процесс перераспределения имеет последствия для экономического положения, которые не всегда можно отразить с помощью стандартной процедуры оценки. В связи с этим следует принимать во внимание не только денежные, но и другие экономические и нематериальные прибыли или убытки.

Важно отметить, что, помимо землевладельцев, этот принцип также распространяется на прочих обладателей прав, связанных с консолидируемыми участками, например арендаторов. Соответственно, этот принцип должен осуществляться посредством ряда специальных документов с учетом разных типов правообладателей. Тем не менее, принцип «не хуже, чем было» не препятствует землевладельцам принимать решения о продаже или покупке земли в процессе земельной консолидации и свободно обсуждать цену продажи.

Принцип «не хуже, чем было» должен быть отражен во всей системе регулирования земельной консолидации. Его несоблюдение может привести к нарушению законных прав и вызвать недоверие к инструменту. Крайне важно избежать такого развития событий в случае как добровольной земельной консолидации, так и консолидации на мажоритарной основе.

На основе принципа «не хуже, чем было» любой землевладелец или обладатель имущественных прав может защищать свои права, если они были нарушены в процессе земельной консолидации.

### Врезка 3.3. Принцип «не хуже, чем было» в Сербии

#### Статья 40

Каждому собственнику/пользователю земли выделяются из консолидируемого земельного массива участок земли надлежащей стоимости и по возможности того же кадастрового назначения и на том же расстоянии от поселения, а также в месте с практически такими же возможностями для земледелия, как и его участок до земельной консолидации. При перераспределении консолидируемого земельного массива каждому участнику выделяется участок земли более правильной формы и в меньшем количестве мест, нежели до земельной консолидации, если земли, включенные в массив, были взяты из двух или более мест.

*Источник: Сербия, Закон о сельскохозяйственных землях (официальный бюллетень № 62 за 2006 год). Неофициальный перевод.*

### 3.2.3 Устойчивость

Земельная консолидация должна способствовать экономической, социальной и экологической устойчивости. Как уже отмечалось, один из главных способов добиться этого – обеспечить равновесие между сельскохозяйственными и иными целями земельной консолидации. Ориентация исключительно на сельскохозяйственные цели может негативно сказаться на других экономических, социальных или экологических задачах. Данный принцип четко вытекает из международных правовых актов и документов, определяющих соответствующие цели и принципы (ЦУР, ДРП РВ, Рио-де-Жанейрская декларация 1992 года) и почти наверняка имеет юридические основания в национальных правовых актах. Следует обеспечить соблюдение принципа устойчивого развития на уровне как проекта, так и программы земельной консолидации.

Соблюдение принципа можно обеспечить с помощью различных инструментов. Земельная консолидация должна отвечать требованиям действующего экологического законодательства на национальном, региональном (например, Европейский союз) и международном уровнях. Например, законы о земельной консолидации или законы об оценке экологических последствий (ОЭП) либо оценке экологических и социальных последствий (ОЭСП) могут требовать проведения оценки влияния на окружающую среду на этапе оценки осуществимости проекта. Также они могут требовать проведения предварительной проверки (screening) воздействия на окружающую среду и полной ОЭП после разработки Плана консолидации земель, но до его принятия и осуществления. Кроме того, может быть предусмотрена оценка экологических и социальных последствий проектов земельной консолидации. Проверка и оценки должны регулироваться специальными правовыми актами, которые могут опираться на наднациональные правовые акты, например *Директиву ЕС 1985 года об оценке последствий некоторых государственных и частных проектов для окружающей среды*, или аналогичное национальное законодательство.

Экономическую и социальную устойчивость следует также обеспечивать путем применения принципа «не хуже, чем было», проведения консультаций, обеспечения массового участия и использования анализа затрат-результатов при анализе осуществимости.

Необходимо подчеркнуть, что земельная консолидация может также служить инструментом достижения экологических целей. Об этом свидетельствует опыт стран Западной Европы, особенно Бельгии, Дании, Германии и Нидерландов, где проекты земельной консолидации используются для создания природоохранных зон, сокращения выбросов в водные бассейны (например, азота и фосфора) и восстановления природных объектов.

### 3.2.4 Консультации и участие

Процесс земельной консолидации предполагает участие множества заинтересованных сторон. Успех зависит от уровня их вовлеченности и удовлетворенности. Привлечение заинтересованных сторон к участию – это двоякий процесс, который, с одной стороны, помогает повысить качество и обеспечить более гладкую реализацию проекта земельной консолидации, а с другой, дает более надежные гарантии, что все соответствующие голоса будут услышаны, а права – учтены. В связи с этим крайне важно обеспечить, чтобы заинтересованные стороны активно и плодотворно участвовали в процессе, а их голоса были услышаны в отличие от ситуации, когда «приказ спущен сверху». Данный подход также отражен в ДРП РВ (пункт 3В.6). Проекты земельной консолидации касаются не только правообладателей, но и других лиц и организаций, например сообществ, муниципалитетов и организаций фермеров. Поэтому важно обеспечить инклюзивность консультаций и участия в проекте, чтобы не оставить без внимания разнообразные права и интересы и гарантировать их защиту.

В связи с этим каждое лицо и организация должны иметь доступ к информации, связанной с процессом земельной консолидации, и иметь возможность представлять свои предложения и возражения по конкретному проекту земельной консолидации. Необходимо установить порядок, место и сроки сбора мнений и предпочтений заинтересованных сторон. Например, организовывать в ходе выполнения проекта земельной консолидации открытые собрания, на которых все заинтересованные стороны могут быть услышаны. Также следует проводить индивидуальные собеседования с землевладельцами и землепользователями. Такой подход не только обеспечивает надлежащее признание законных прав, затрагиваемых осуществлением проекта земельной консолидации, но также повышает эффективность работы разработчиков проекта консолидации, цель которых – подготовить оптимально сбалансированное и выгодное для всех участников решение.

Опыт показывает, что одной из мер, повышающей интерес землевладельцев к участию в проектах земельной консолидации, является получение информации от других землевладельцев. Организация поездок землевладельцев и землепользователей в районы, где уже реализуются проекты земельной консолидации, стимулирует вовлечение землевладельцев/землепользователей в проекты консолидации на их собственной территории. Такие экскурсии могут проходить как в пределах страны, так и за рубежом. Помимо выслушивания различных заинтересованных сторон, следует внедрить эффективные инструменты по предотвращению предвзятости или нарушения прав. Например, подзаконные нормативные акты по земельной консолидации должны предусматривать требование о ведении протоколов открытых собраний, которые должны быть доступны как минимум для участников проекта и контролирующих учреждений (например, аудиторов). Кроме того, подзаконные нормативные акты должны устанавливать порядок публикации и распространения соответствующих документов и решений. Создание эффективных административных и судебных средств правовой защиты призвано гарантировать учет прав всех заинтересованных сторон, повышая тем самым доверие к процессу.

Другой важный аспект, способствующий успеху проекта, – это гибкий подход к потребностям заинтересованных сторон. Пример Финляндии показывает, что, даже обладая всеми необходимыми полномочиями, чтобы навязать заинтересованным сторонам земельную консолидацию и соответствующие решения, Национальная кадастровая служба тем не менее предпочитает, чтобы инициатива проектов исходила от самих заинтересованных сторон. Служба консультируется с муниципалитетами по соответствующим вопросам и выслушивает мнения землевладельцев, как желающих, так и не желающих участвовать в проекте. Подобный подход порождает позитивное отношение к этому механизму, большую готовность участвовать в процессе и более широкую поддержку результатов проекта земельной консолидации.

### 3.2.5 Прозрачность

Прозрачность – еще один важный принцип земельной консолидации, который необходимо обеспечить на всем протяжении процесса (ДРП РВ, пункт 3В.8). Опыт разных стран показывает, что один из лучших способов обеспечения прозрачности – разместить информацию о проекте в интернете. Подобные интернет-системы применяются в большинстве стран, в которых ведутся программы земельной консолидации.<sup>гj</sup>

Помимо интернет-инструментов, следует также обеспечивать прозрачность с помощью местных газет и печатных объявлений, размещаемых в общественных местах соответствующих муниципалитетов, общин и деревень.

В законе о земельной консолидации должны быть определены способы обнародования информации о проектах земельной консолидации. Например, статья 43 португальского *Закона № 111/2015 о создании правового режима земельной реструктуризации* предусматривает публикацию разрешения на разработку проектов земельной консолидации, а также сопутствующих решений общего значения по меньшей мере в одной национальной ежедневной газете и в региональной газете того района, где осуществляется проект. Также требуется размещение соответствующих печатных уведомлений непосредственно на территории проекта.

Главным инструментом привлечения заинтересованных сторон и обеспечения прозрачности процесса остаются прямые личные встречи или организованные общественные собрания, так как проекты земельной консолидации предполагают формирование доверия к ней даже в случае низкой начальной осведомленности. Как уже отмечалось, высказанные предпочтения, интересы и позиции необходимо протоколировать и фиксировать. Ключевая публичная информация о проекте земельной консолидации должна быть доступна в интернете и в другой форме с учетом всех положений, регулирующих защиту данных и неприкосновенность персональных данных участников проекта.

Как ранее отмечалось, обеспечить прозрачность можно также путем публикации соответствующей информации, например о начале и завершении проекта, в местных и/или национальных газетах и/или официальном государственном бюллетене. Кроме того, информация должна обнародоваться в форме публичных объявлений, чтобы обеспечить соответствующий правовой статус информирования заинтересованных сторон проектов земельной консолидации, с которыми нельзя связаться напрямую.

Также надо отметить, что не только принцип прозрачности имеет фундаментальное значение для успеха земельной консолидации, но и она сама в свою очередь может способствовать повышению прозрачности в странах с непрозрачными рынками земли. Таким образом, прозрачность земельного рынка не является необходимым условием осуществления программы земельной консолидации в данной стране. Напротив, проекты земельной консолидации можно реализовывать в целях повышения прозрачности земельного рынка страны.

### Врезка 3.4. Прозрачность земельной консолидации в Литве

Пункт 23, параграф 2

Государственный земельный фонд не позднее, чем за 10 дней до первого собрания должен разместить информацию о принятом решении относительно целесообразности подготовки проекта, а также информацию об организации первого собрания на сайте ŽPDRIS, сайте Государственного земельного фонда, на досках объявлений территориальной единицы Национальной земельной службы и подрайона, где идет планирование территории, и в местной газете (не позднее, чем на следующий рабочий день после опубликования объявления в газете сотрудник Государственного земельного фонда должен загрузить цифровую копию данной публикации на сайт ŽPDRIS).

*Источник: Литва, Постановление Правительства № 697 от 2005 года. Неофициальный перевод.*

### 3.2.6 Гендерное равенство

Закон о земельной консолидации и другие соответствующие правовые акты должны обеспечивать гендерное равенство в ходе этого процесса и способствовать укреплению общего гендерного равенства в стране (см. также ДРП РВ, пункт 3В.4). Во многих случаях даже при провозглашении гендерного равенства в правовых актах реальное положение дел отличается от юридического, и имеют место различные формы неофициальной дискриминации. Закон о земельной консолидации и иные правовые акты, регулирующие земельную консолидацию, должны быть составлены таким образом, чтобы эффективно содействовать гендерному равенству.

Другой важный инструмент продвижения гендерного равенства – это регулирование статуса незарегистрированных совместных собственников/сособственников супружеского имущества в проекте земельной консолидации. На ранних этапах проекта необходимо выявить и привлечь к принятию решений не отраженного в земельном кадастре легитимного совместного собственника (супруга или супругу). Законодательство должно либо предоставлять указанным легитимным собственникам право голоса, либо предусматривать иную форму выражения их согласия на План консолидации земель. Также законодательство должно содействовать совместной регистрации супругов в процессе регистрации Плана консолидации земель в земельном кадастре или требовать обязательной регистрации совместной собственности на имущество, приобретенное в браке и в рамках проекта земельной консолидации.

Например, в Дании, даже если один из супругов не зарегистрирован в земельном кадастре как собственник, его/ее права защищены законодательством о браке, и в случае продажи важного для жизнедеятельности семьи имущества необходимо, чтобы соглашение было подписано обоими супругами. Соответственно, права супругов полностью защищены вне зависимости от того, являются они зарегистрированными собственниками или нет. В других странах такие положения применяются неравномерно и часто в ущерб женщинам (ФАО и GIZ, 2019 год). В целом ФАО выступает за открытую регистрацию прав обоих собственников, так как это укрепляет охрану их прав.

Также проекты земельной консолидации могут поощрять совместную регистрацию земли как средство охраны прав владения и пользования обоими супругами. Этот аспект должен быть предусмотрен либо в законе о земельной консолидации, либо в правовых нормах о регистрации. Кроме того, закон о земельной консолидации и другое соответствующее законодательство должны защищать женщин от дискриминационных обычаев в сфере земельных ресурсов и способствовать участию женщин в процессе земельной консолидации.

В дополнение к указанным выше инструментам можно установить минимальную долю (в %) представителей обоих полов в представительных органах землевладельцев и в других организациях, связанных с проектом земельной консолидации.

В зависимости от местной ситуации рекомендуется применять различные меры, способствующие гендерному равенству при земельной консолидации, как это указано в публикации ФАО 2013 года «Регулирование вопросов землепользования: техническое руководство по управлению землепользованием для мужчин и женщин». Например, одна из предлагаемых мер – создание «справедливых и прозрачных схем компенсации, не дискриминирующих женщин и предусматривающих выплаты обоим супругам и всем землевладельцам».

ФАО является координатором деятельности по улучшению показателя ЦУР 5.а.2, который измеряет прогресс в обеспечении гендерного равенства в законодательстве. Методология предусматривает оценку шести заместителей (прокси) этого показателя.

- Прокси А. Является ли совместная регистрация земли обязательным или поощряемым экономическими стимулами условием?
- Прокси В. Требуют ли законодательные нормы и директивные положения согласия супруга или супруги на проведение сделки с землей?
- Прокси С. Поддерживают ли комплексы законодательных и директивных мер равные права наследования для женщин и девушек?
- Прокси D. Предусматривают ли комплексы законодательных и директивных мер выделение финансовых ресурсов на увеличение собственности женщин на землю и укрепление их контроля над ней?
- Прокси Е. В правовых системах, признающих традиционные (основанные на обычае) формы владения и пользования земельными ресурсами, предусматривают ли комплексы правовых и директивных мер явным образом защиту прав женщин на землю?
- Прокси F. Признается ли в комплексах законодательных и директивных мер участие женщин в институтах управления и распоряжения землей?

(ФАО, 2018 год).



Обсуждение проекта Плана консолидации земель в Эгри, Северная Македония (2017 год). © ФАО.

✓ **Основные рекомендации 3.2.**

**Принципы земельной консолидации**

1. Закон о земельной консолидации должен обеспечивать уважение и охрану всех легитимных прав владения и пользования. При земельной консолидации следует учитывать не только официально зарегистрированные права владения и пользования, но и не зарегистрированные либо зафиксированные частично.
2. Закон о земельной консолидации должен предусматривать и обеспечивать осуществление принципа «не хуже, чем было» и других принципов ДРП РВ.
3. Земельная консолидация должна вносить вклад в устойчивое развитие. В законе о земельной консолидации должны быть предусмотрены механизмы и гарантии, обеспечивающие экономическую, социальную и экологическую устойчивость, которые следует применять во всех проектах земельной консолидации.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать возможность объединения земельной консолидации с более широкими потребностями местного развития путем комплексного планирования развития местных сообществ на основе консультаций, массового участия и инклюзивности.
5. Закон о земельной консолидации и подзаконные нормативные акты должны обеспечивать и укреплять гендерное равенство как один из принципов, определяющих осуществление программ и проектов земельной консолидации.
6. В процессе земельной консолидации должны обеспечиваться прозрачность, проведение консультаций и активное участие широкого круга заинтересованных сторон, не ограниченного только землевладельцами или официальными правообладателями. Соответственно, к участию в процессе следует привлекать сообщества, фермерские ассоциации, женские организации, местные власти и т. п. для достижения наиболее эффективных и сбалансированных результатов земельной консолидации.

# **УЧРЕЖДЕНИЯ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ**



## 4. УЧРЕЖДЕНИЯ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Обязанности, связанные с осуществлением земельной консолидации, как правило, лежат на соответствующем учреждении (учреждениях), отвечающем за формирование политики земельной консолидации и общее управление программой. Однако, как показывает опыт, в процессе также задействован широкий круг других частных и государственных заинтересованных сторон. Институциональная система, а также перечень частных и государственных заинтересованных сторон, участвующих в процессе земельной консолидации, в разных странах различаются.

### 4.1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ПОЛУГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

При внедрении земельной консолидации в стране необходимо принять решение о том, на каком уровне она будет регулироваться: национальном или субнациональном. Например, в Германии и Испании регулировать земельную консолидацию уполномочены федеральные земли и автономные сообщества соответственно, тогда как в других странах регулирующие полномочия централизованы (например, в Дании, Литве, Сербии, Турции). Децентрализация регулирующих полномочий в связи с земельной консолидацией представляется уместной только в крупных странах с федеральной или сопоставимой структурой с децентрализованными регулятивными функциями. В небольших странах рекомендуется регулировать земельную консолидацию на национальном уровне. Вместе с тем даже при регуляции земельной консолидации на национальном уровне ее осуществление может передаваться на региональный (Нидерланды) или муниципальный (Сербия) уровни.

Соответственно, государства должны определить, какое учреждение (учреждения) отвечает: i) за формирование политики земельной консолидации; ii) за управление программой земельной консолидации в стране; и iii) за фактическое осуществление проектов земельной консолидации. В большинстве рассматриваемых стран эти функции выполняет специальное ведущее агентство, в котором могут быть различные внутренние структуры для решения вопросов земельной консолидации.

Например, в Финляндии ведущим агентством является Национальный земельный кадастр при Министерстве сельского и лесного хозяйства. В Дании ведущее агентство, отвечающее за земельную консолидацию, – Датское управление сельского хозяйства при Министерстве окружающей среды и продовольствия. В Испании (Галисия) – Региональное министерство по делам сельских районов, тогда как в Нидерландах в роли ведущих учреждений выступают правительства провинций. Есть и другие примеры наподобие Литвы, где функции ведущего агентства (как это определено в разделе 2.1.1 настоящего руководства) распределены между национальным ведущим агентством (Национальная земельная служба при Министерстве сельского хозяйства) и Государственным земельным фондом, отвечающим за осуществление проектов земельной консолидации (см. раздел 2.2.4). Вместе с тем некоторые страны, например Сербия, помимо централизованной институциональной инфраструктуры земельной консолидации, делают основной упор на муниципальном уровне, создавая отдельные комиссии по земельной консолидации в качестве местных органов консолидации для всех соответствующих проектов (см. раздел 2.2.6).

Наряду с ведущим агентством в процесс консолидации вовлечены и другие организации, например кадастровые учреждения, местные органы власти и частные поставщики услуг. Каждая из них играет главную или вспомогательную роль и выполняет отдельные, хотя и взаимосвязанные функции. Некоторые задачи, например по официальному принятию Плана консолидации земель и официальному оформлению прав, могут быть возложены на ведущее агентство, специальную комиссию по земельной консолидации или существующие учреждения наподобие земельных комиссий. На рис. 4.1 представлен пример распределения функций земельной консолидации между различными учреждениями и организациями. Разумеется, каждой стране необходимо самостоятельно рассмотреть вопрос о распределении ролей.

Рис. 4.1. Пример распределения ролей и обязанностей в процессе земельной консолидации

ЗАДАЧИ		ВЕДУЩЕЕ АГЕНТСТВО Центральное управление	ВЕДУЩЕЕ АГЕНТСТВО Филиал	Кадастр	Местные органы государственного управления	Консультационные компании	Комиссия по земельной консолидации	Местное сообщество	Прочие
<b>Уровень программы</b>									
Руководящие структуры		Г*	В**						
Подготовка/обновление законодательства и руководящих принципов		Г							В (например, другие министерства)
Составление программы/бюджета		Г							
Координация с другими учреждениями		Г							
Контроль и оценка		Г							
Уровень информирования о программе		Г							
<b>Уровень проекта</b>									
Подготовка конкурса проектов		Г							
Продвижение конкурса проектов		Г	В		В		В		
Подача заявки на осуществление проекта			В		Г			Г/В	
Отбор проектов		Г							
Заказ на проведение анализа осуществимости		Г							
Подготовка карт землевладения/землепользования				В		Г		В	
Собеседования со всеми владельцами/пользователями						Г		В	
Подготовка карт мобильности земли				В		Г		В	
Планирование развития местных сообществ					В	Г	В	В	
Отчет о результатах анализа осуществимости		В				Г		В	
Отчет о результатах оценки		Г							
Создание местных органов			В		В			Г	
Официальное оформление прав, разрешение споров		В		В			Л		
Заказ проектирования		Г							
Подготовка оценки/планирования перераспределения		Г						В	В (например, экспертный институт)
Оценка земли		В				Г		В	В (например, экспертный институт)
Планирование перераспределения				В		Г		В	
Проектирование инфраструктуры					В	Г		В	В (например, проектная организация)
Предварительная проверка (screening) воздействия на окружающую среду					В	Г			
Окончательная доработка/подача предлагаемого проекта		В			В	В		Г	
Отчет о результатах оценки		Г							В (министерство окружающей среды)
Утверждение Плана консолидации земель		В				В	Г		
Снабжение		Г							
Строительство инфраструктуры			В		В	В		В	Г (подрядчик)
Размежевание участков			В	В	В	Г		В	
Регистрация прав				Л	В	В			
Финансовые расчеты		Г				В		В	

Помимо определения организаций и сфер их ответственности в процессе земельной консолидации, закон о земельной консолидации должен устанавливать механизмы координации деятельности различных заинтересованных сторон, например определять, какие из них играют главную роль, а какие – вспомогательную. Также следует четко указать учреждения, отвечающие за вспомогательные инструменты земельной консолидации, например земельный банк (см. главу 10).

В следующих разделах рассматриваются разные виды государственных организаций, которые играют ключевую роль в процессе земельной консолидации: ведущее агентство, местные органы государственного управления, земельный кадастр, а также другие государственные и государственно-частные органы.

#### 4.1.1 Ведущее агентство

Как определено в разделе 2.1.1, ведущее агентство – это главное государственное учреждение в процессе земельной консолидации в стране. Решение о том, какое учреждение будет выступать в качестве ведущего, во многом зависит от основных целей земельной консолидации. Так, в Дании приоритет отдается экологическим целям, в Турции главной целью является ирригация, в Финляндии – осушение, а в Нидерландах – развитие территории.

В крупных странах наподобие Турции ведущее агентство может действовать с помощью филиалов, способствующих выполнению функций земельной консолидации. Вместе с тем, если только местные обстоятельства не требуют явно иного, рекомендуется, чтобы основные ресурсы и научно-технические знания концентрировались на национальном уровне, а региональные филиалы ведущего агентства играли вспомогательную роль. Это обеспечит более стратегический подход к реализации и более эффективную интеграцию земельной консолидации со вспомогательными инструментами, например земельным банком. В свою очередь в том, что касается взаимодействия с затронутыми проектом заинтересованными сторонами, главным фактором успеха является близость к территории земельной консолидации, что требует присутствия там ведущего агентства и других заинтересованных сторон, задействованных в осуществлении проекта (см. также раздел 4.1.4).

Функции формирования политики и управления национальной программой земельной консолидации следует сконцентрировать в том же учреждении. Это обеспечит более эффективную интеграцию всего процесса и сосредоточение научно-технических знаний и ресурсов.

Важной частью процесса земельной консолидации может быть рассмотрение споров, связанных с земельными правами, и исправление ошибок. Неофициальные сделки с землей широко распространены во многих странах, и часто случаются ошибки и возникают споры из-за земли. Рекомендуется, чтобы закон о земельной консолидации возлагал некоторые ключевые функции, связанные с рассмотрением споров и официальным оформлением законных прав собственности, на ведущее агентство либо специально уполномоченный орган, например комиссию по земельной консолидации (см. раздел 6.3).

Ведущее агентство либо комиссия по земельной консолидации должны также отвечать за обеспечение законности Плана консолидации земель, выражение одобрения или голосование легитимными правообладателями в соответствии с установленными процедурами, привлечение всех соответствующих собственников, надлежащее получение согласия супруга или супруги и т. д. Кроме того, ведущее агентство либо комиссия по земельной консолидации должны отвечать за принятия Плана консолидации земель, как это описано в разделе 6.6.2.

Некоторые функции по осуществлению проекта могут разделены с частными поставщиками услуг или полностью им переданы. В законе о земельной консолидации должно быть четко определено,

какие функции могут быть предметом тендера, и установлены основные требования к поставщикам услуг (более подробную информацию см. в разделе 4.2).

#### **4.1.2 Местные органы государственного управления**

Местные органы государственного управления могут выполнять различные функции в проектах земельной консолидации. С ними необходимо проконсультироваться относительно проекта – предлагаемых в нем решений, а они смогут распространить сведения о проекте или предоставить необходимую документацию. Другая важная роль местных органов государственного управления – обеспечить согласование проекта земельной консолидации с пространственным планированием. Они могли бы участвовать в проектах земельной консолидации в качестве собственников земельных участков (землевладельцев), поскольку во многих странах правом собственности на земли сельскохозяйственного назначения обладают именно местные органы государственного управления. В Литве, например, если земля, находящаяся в государственной или муниципальной собственности, входит в территорию проекта земельной консолидации, к процессу принятия решений на публичных собраниях применяются определенные требования. В таком случае для того, чтобы решения, принятые в ходе публичных собраний, имели юридическую силу, помимо минимум 75 % голосов землевладельцев в пользу такого решения, необходимо также одобрение Государственного земельного фонда, а также представителей учреждений, осуществляющих управление землей, находящейся в государственной и/или муниципальной собственности.

В Сербии местные органы власти играют ключевую роль в осуществлении земельной консолидации. В сферу их ответственности входит определение территории земельной консолидации, принятие Программы земельной консолидации (по каждому проекту), учреждение Комиссии по земельной консолидации и утверждение целей консолидации (по каждому проекту), а также выбор поставщиков услуг для выполнения работ по земельной консолидации и др.

#### **4.1.3 Земельный кадастр**

Учреждение (или учреждения), ответственное за ведение кадастра и регистрацию земель, далее именуемое «Земельный кадастр», принимает участие в проекте земельной консолидации от начала реализации вплоть до завершения проекта. В процессе реализации проекта он выполняет несколько важных функций. Например, топографические и кадастровые карты используются для получения информации о зарегистрированных правах собственности на земельные участки и определении территории, вовлеченной в проект земельной консолидации; правовой основой для выявления землевладельцев, а также иных правообладателей, является Земельный кадастр. Землеустроительные работы, выполняемые в рамках проекта земельной консолидации, а также работы по демаркации границ вновь созданных земельных участков должны основываться на материалах геодезической съемки, предоставляемых Земельным кадастром. Также, после принятия ведущим агентством или иным уполномоченным органом плана консолидации земель, соответствующие данные подлежат внесению в Земельный кадастр.

В некоторых странах, например в Финляндии, учреждения, отвечающие за ведение Земельного кадастра, также наделяются полномочиями ведущего агентства. Однако в других странах (Дания, Литва) ведущим назначается иное учреждение (не связанное с ведением Земельного кадастра). Но даже несмотря на различия в этом вопросе, участие Земельного кадастра в процессе земельной консолидации имеет важнейшее значение. Функции Земельного кадастра, связанные с земельной консолидацией, должны быть предусмотрены либо Законом о земельной консолидации, либо специальными нормативными актами, регулирующими деятельность данного учреждения. Более того, подзаконные нормативные акты должны четко определять роли, а также правила взаимодействия ведущего агентства и Земельного кадастра.

#### 4.1.4 Прочие государственные органы, участвующие в земельной консолидации

В некоторых странах нормативно-правовая база предусматривает создание координационных органов, в состав которых входят представители различных заинтересованных сторон (как государственных, так и частных), участвующих в проекте земельной консолидации. Например, в Испании (Галисия), в соответствии со статьей 16 Закона об оптимизации структуры сельскохозяйственных земель Галисии, четыре представителя Собрания собственников (членами которого являются землевладельцы и другие выявленные правообладатели на территории проекта) принимают участие в работе Местного совета, в состав которого входит широкий круг заинтересованных сторон: руководитель местной службы, отвечающей за реструктуризацию земель, юрист компетентного органа, ответственного за развитие сельских поселений, представитель агротехнического отдела компании, заключившей контракт на работы по реструктуризации земель, местный глава поселения (его представитель), технический сотрудник местной службы, в ведении которой находится данный район, технический сотрудник областного аграрного управления соответствующего района, руководитель (его представитель) местной службы, ответственной за лесные угодья, а также представитель земельного банка. В Испании (Галисия) в некоторых процедурах реструктуризации земель участвует Технический консультативный комитет по реструктуризации земель, как это предусмотрено во врезке 4.1. Все эти структуры позволяют лучше координировать работу над проектом с привлечением заинтересованных в проекте сторон из числа как государственных органов, так и частных лиц.

**Врезка 4.1: Координация и представительство учреждений и заинтересованных сторон в Испании (Галисия)**

Статья 14 (Технический консультативный комитет по реструктуризации земель)

(...)

2. Технический консультативный комитет (...) должен состоять из членов, входящих в него по должности – главы территориального управления регионального министерства по делам сельских районов в соответствующей провинции, а также представителей от каждого из департаментов и организаций, в чью компетенцию входят следующие вопросы:
  - a) развитие сельских поселений;
  - b) руководство земельным банком;
  - c) производство сельскохозяйственной продукции;
  - d) лесное хозяйство;
  - e) охрана окружающей среды;
  - f) управление водными ресурсами;
  - g) городское планирование;
  - h) культурное наследие;
  - i) профессиональные организации сельскохозяйственных работников;
  - j) местная администрация.

Аналогично и в зависимости от своей компетенции для участия в заседаниях Технического консультативного комитета приглашаются представители без права голоса от каждого из следующих департаментов и подразделений:

- a) автомагистрали автономной области Галисия;
- b) автомагистрали общегосударственного значения;
- c) управление качеством аграрной продукции, охраняемыми географическими указаниями и наименованиями мест происхождения;
- d) энергетическая инфраструктура и шахты;
- e) главные управления территориальных земельных кадастров;
- f) провинциальный совет;
- g) любой другой департамент, экологическая организация, муниципальный лесной фонд или ассоциация по охране наследия, а также иные физические и юридические лица, которые, с учетом обсуждаемого вопроса, могут иметь отношение к предлагаемому проекту оптимизации аграрной структуры.

*Источник: Закон об оптимизации структуры сельскохозяйственных земель Испании (Галисии) от 2015 года.*

*Переведено региональным министерством сельского хозяйства, Сьунта-де-Галисия, Испания.*

✓ **Основные рекомендации 4.1.****Государственные и полугосударственные организации**

1. Закон о земельной консолидации должен обеспечивать правовую базу для создания или назначения государственного ведущего агентства по земельной консолидации. Этот орган должен нести общую ответственность за формирование политики земельной консолидации, управление национальной программой земельной консолидации, а также за реализацию конкретных проектов земельной консолидации.
2. Закон о земельной консолидации и подзаконные нормативные акты должны распределять функции и обязанности таким образом, чтобы принципы земельной консолидации были соблюдены и поставленные цели достигнуты. Важно, чтобы эти функции и обязанности не противоречили друг другу, не дублировались и не вступали в конкуренцию.
3. Закон о земельной консолидации должен уполномочить ведущее агентство или отдельный орган, принимающий решения (например, Комиссию по земельной консолидации), принимать Планы консолидации земель в рамках отдельных проектов посредством административного или судебного акта.
4. Закон о земельной консолидации должен уполномочить ведущее агентство или отдельный орган, принимающий решения (например, Комиссию по земельной консолидации), руководить процессом получения (уточнения) данных и решать проблемы, связанные с правом собственности и регистрацией земли в проектах земельной консолидации. Это должно быть интегрировано в процедуры земельной консолидации либо посредством принятия решений вышеупомянутыми органами, либо посредством эффективного вовлечения в этот процесс судебных или других соответствующих учреждений.

**4.2 ЧАСТНЫЕ ПОСТАВЩИКИ УСЛУГ**

Еще одним аспектом, который должен регулироваться Законом о земельной консолидации или подзаконными нормативными актами, является разделение функций между государственными учреждениями и частными поставщиками услуг. Хотя программой руководит ведущее агентство, некоторые работы могут выполнять подрядные организации (например, составление технико-экономических обоснований, оценку земельных участков, составление Планов консолидации земель и осуществление на местах деятельности, связанной с регистрацией новых участков (топографическая съемка и демаркация новых границ) или с благоустройством земель (строительство ирригационных каналов, прокладка дренажных труб)). Таким образом создается гибкая система, позволяющая ведущему агентству быстро наращивать и сокращать масштабы деятельности по земельной консолидации в зависимости от наличия средств для национальной программы, а также, при необходимости, ускорять реализацию отдельных проектов. Например, в Турции, работы по перераспределению ранее выполнялись соответствующими государственными учреждениями, тогда как в настоящее время, как правило, на выполнение таких работ заключаются контракты с частными поставщиками услуг.

Иногда соответствующие функции полностью закреплены за частными поставщиками услуг. Например, в Дании частные геодезические компании обладают монополией на кадастровые работы и работы по подготовке регистрации прав собственности. В других странах частные поставщики услуг не привлекаются к геодезическим работам; например, в Финляндии все работы выполняются Национальным кадастром, за исключением, случаев, когда на строительство, ландшафтные или

другие подобные работы проводятся тендеры. Таким образом, организация земельной консолидации во многом определяется тем, как организованы кадастровые работы.

Для определения того, кто имеет право выполнять работу по перераспределению земель, необходимо учитывать следующие два соображения. С одной стороны, частные поставщики услуг могут способствовать более масштабной земельной консолидации, экономии организационных ресурсов и предоставлению качественных услуг. С другой стороны, ведущему агентству необходимо иметь практический опыт работы на всех этапах процесса земельной консолидации, с тем чтобы эффективно контролировать работу частных поставщиков услуг, и, при необходимости, брать на себя часть такой работы в случае возникновения бюджетных ограничений. В связи с этим рекомендуется предоставить как ведущему агентству, так и частным поставщикам услуг право на проведение перераспределения земель и других связанных с этим работ, например составление ТЭО. Это позволило бы проявлять гибкость при осуществлении программы земельной консолидации. Если позволяют финансовые возможности, ведущее агентство может передать на внешний подряд работы по перераспределению и другие связанные с этим услуги частным лицам, однако в случае сокращения финансирования аналогичная работа может быть выполнена его собственными сотрудниками.

Если конкретные работы, связанные с земельной консолидацией, передаются на внешний подряд, соответствующий поставщик услуг и/или его сотрудники должны иметь необходимую квалификацию для выполнения таких работ. Кроме того, ведущее агентство должно контролировать качество работ и своевременность их оплаты.

#### **4.2.1 Разработчики проекта земельной консолидации**

Разработчики проекта земельной консолидации являются ключевыми лицами, ответственными за организацию и осуществление мероприятий на уровне проекта. Среди прочих мероприятий они проводят опросы, а также составляют и представляют заинтересованным сторонам различные картографические материалы, в том числе Планы консолидации земель. В подзаконных нормативных актах должны быть установлены основные квалификационные требования к разработчикам проектов консолидации и предоставлена возможность передавать работы сторонним частным поставщикам услуг. Можно было бы также рассмотреть вопрос о лицензировании частных лиц, занимающихся разработкой проектов земельной консолидации, или об их регистрации ведущим агентством, однако в разных странах это делается по-разному. В Литве к лицам, имеющим право разрабатывать Планы консолидации земель, предъявляются строгие требования, в то время как в Дании наличие сертификата или специального обучения не требуется. Однако когда предметом тендера является разработка плана перераспределения, опыт разработчика (разработчиков), а также отзывы о компаниях имеют первостепенное значение. В Турции частные разработчики должны иметь соответствующий опыт, но получать лицензию они не обязаны. Частные поставщики услуг должны представить документы, подтверждающие их опыт работы по земельной консолидации. Кроме того, для участия в тендерах на проведение работ по земельной консолидации им необходимо иметь в штате одного эксперта по геоинформационным системам (ГИС) и одного инженера-агронома. В Нидерландах планирование перераспределения осуществляется под общим руководством ведущего агентства и в координации с Комитетом по развитию земель (созданным по каждому проекту) при поддержке экспертов Кадастра (Kadaster).

Рекомендуется, чтобы по крайней мере на начальном этапе земельной консолидации устанавливались определенные критерии отбора частных разработчиков по наличию у них образования и опыта работы. На более поздних этапах, в ходе развертывания процесса земельной консолидации, необходимость в таких требованиях должна быть пересмотрена.

Обучение и развитие потенциала имеют основополагающее значение для обеспечения приемлемого стандарта оказания услуг по перераспределению земель. Рекомендуется подготовить и внедрить учебную программу для сотрудников ведущего агентства, Земельного кадастра и частных разработчиков. Хотя Закон о земельной консолидации не будет непосредственно касаться вопроса укрепления потенциала, в подзаконных правовых актах должны быть установлены требования, предъявляемые к физическим и юридическим лицам, осуществляющим работы, связанные с консолидацией земель.

#### 4.2.2 Прочие поставщики услуг

В дополнение к деятельности, связанной с перераспределением земель, существуют и другие работы, которые могут потребоваться в рамках проектов земельной консолидации, например строительство местных дорог, дренажных и ирригационных систем, выравнивание полей, удаление камней, а также ландшафтные работы (см. раздел 7.4). Как правило, такие работы выставляются на торги внешним поставщикам услуг и обычно эти торги начинаются после принятия Плана консолидации земель. Роль ведущего агентства при этом заключается в организации тендерных процедур и контроле за исполнением контрактов. Однако некоторые страны придерживаются иного подхода. Например, в Финляндии кадастровый землеустроитель из Национального кадастра отвечает за использование средств, выделенных из государственного бюджета на проект земельной консолидации. Консультативный совет землевладельцев (см. раздел 2.2.2) принимает решение о необходимости работ общего характера (например, о строительстве местных дорог), а его председатель подписывает контракты с компаниями-подрядчиками. На данные контракты распространяются положения о государственных закупках, а вся соответствующая деятельность Консультативного совета землевладельцев контролируется кадастровым землеустроителем, ответственным за проект.

В Литве Государственный земельный фонд размещает заказ на работы в рамках процедур государственных закупок. Договоры заключаются между Государственным земельным фондом и соответствующими контрагентами, осуществляющими инфраструктурные работы или осуществляющими надзор. Кроме того, в процесс земельной консолидации могут быть вовлечены и другие специалисты и компании, например эксперты из различных областей. В Дании к процедурам оценки земли привлекаются местные агрономы, обладающие специальными знаниями о качестве почвы и производственной ценности сельскохозяйственных земель на территории проекта, тогда как в Финляндии кадастровый землеустроитель, ответственный за проект земельной консолидации, для такой оценки может нанимать внешних экспертов.

Другой пример приводится в разделе 18 *Закона Германии о земельной консолидации от 1953 года*, согласно которому Орган участников (см. раздел 2.2.3) может поручить соответствующим учреждениям и экспертам осуществлять строительство и обслуживание общих объектов и улучшать качество почвы.

**✓ Основные рекомендации 4.2.****Частные поставщики услуг**

1. Закон о земельной консолидации должен допускать передачу определенных задач по консолидации на внешний подряд. Это может обеспечить гибкость в случае изменений бюджета и позволить ведущему агентству контролировать работу поставщиков услуг.
2. Ведущему агентству следует разработать учебные программы и материалы для всех этапов проектов земельной консолидации, сертифицировать частных поставщиков услуг и/или выдавать им лицензии.
3. Ожидается, что разработчики проектов земельной консолидации будут обладать соответствующими знаниями и опытом для выполнения своих обязанностей. Требования к образованию и/или наличию сертификата, а также к профессиональному опыту должны быть установлены в подзаконных правовых актах и тщательно проверены при размещении конкурсных заданий.

**4.3 ПРАВООБЛАДАТЕЛИ**

Проекты земельной консолидации затрагивают широкий круг правообладателей, однако круг соответствующих прав, которые при этом учитываются, различен в разных странах.

Согласно положениям VGGT при разработке Закона о земельной консолидации следует учитывать все *легитимные права владения и пользования*, независимо от наличия документального оформления или даже юридического признания (см. разделы 2.3.1 и 3.2.1). Учитывая, что Закон о земельной консолидации является специальным законом (*lex specialis*), он, как правило, не является подходящим средством юридического признания общественно легитимизированных прав, которые не признаны законом. Тем не менее, если такие права существуют в стране в целом, то следует включить их правообладателей в процесс разработки Закона о земельной консолидации и найти пути изменения общих правовых основ, с тем чтобы эти права также признавались и учитывались при реализации проектов земельной консолидации.

Положения, которые могут быть включены в Закон о земельной консолидации, должны быть направлены на документальное закрепление прав, которые признаются законом, но по той или иной причине не формализованы официально. К ним относятся такие права, как незарегистрированные права собственности, незарегистрированная долгосрочная аренда, супружеские имущественные права, права наследования, залог (ипотека) и др. Таким же образом могут урегулироваться случаи незаконного владения на основе приобретательской давности или нарушения, связанные с традиционными (основанными на обычае) договоренностями о владении и пользовании.

Закон о земельной консолидации должен также предусматривать, что процесс консолидации выявляет правоотношения по пользованию землей, которые не подлежат регистрации, например, краткосрочные договоры аренды, которым обычно дают возможность завершиться, а будущие договоренности остаются на усмотрение прежних или новых владельцев соответствующих участков (см. раздел 6.5.2).

Как обсуждалось в главах 5 и 6, в процессе земельной консолидации следует выявлять всех обладателей прав владения и пользования, включать их в этот процесс и стремиться к упорядочению прав, не оформленных документально, с тем чтобы реестры точно отражали фактическое положение

дел на местах, укрепляя гарантии безопасности владения и пользования, в особенности женщин, чьи права часто не регистрируются.

Закон о земельной консолидации должен предусматривать документальное оформление признаваемых законом прав владения и пользования и устанавливать административные процедуры, которые должны быть простыми, четкими и упорядоченными, обеспечивая при этом прямую защиту и поощрение прав женщин на владение и пользование земельными ресурсами и т. д. (см. полные рекомендации ФАО, 2016 год, с. 43–44).

#### 4.3.1 Землевладельцы

Официально зарегистрированные частные и государственные землевладельцы, включая государство (или, в странах, где вся земля принадлежит государству, – те, кто владеет правами частных пользователей), являются основной категорией правообладателей, которые участвуют в проектах земельной консолидации в Европе. Организационно-правовая форма владения землей может варьироваться от частных и корпоративных собственников до государственных учреждений, государства, муниципалитетов, общин и т. д. Типы землевладельцев, участвующих в процессе земельной консолидации, могут различаться в зависимости от страны. Например, общины могут иметь право владеть или распоряжаться землей и, следовательно, участвовать в проектах земельной консолидации в качестве землевладельцев. В Испании (Галисия), где существует особая форма общей собственности, *частная общая земля* принадлежит общинам. Частные лесные угодья часто «управляются общиной совместно с местной государственной администрацией», а сельскохозяйственные угодья «часто управляются частными лицами с согласия общины» (Ónega-López, Puppim de Oliveira and Crecente-Maseda, 2010 г., с. 760–761). Это показывает, насколько разными могут быть местные условия в отдельных странах.

Страны, осуществляющие земельную консолидацию, часто сталкиваются с проблемами, связанными с землевладением без надлежащей регистрации. Это усложняет ситуацию и должно быть рассмотрено в ходе выполнения проекта земельной консолидации (см. раздел 6.3). Права таких легитимных землевладельцев должны быть признаны и официально закреплены. Эта коллизия очень распространена во многих странах, которые проводят консолидацию земельных участков, права владельцев на которые документально не оформлены, т. е. их права официально не закреплены. Положения Закона о земельной консолидации должны быть сформулированы очень аккуратно, чтобы обеспечить как защиту таких прав, так и их формальную регистрацию в новой ситуации.

Выявление всех правообладателей, установление контактов с ними и их включение в проект должны стать неотъемлемой частью процесса земельной консолидации, с тем чтобы в конечном итоге получить обновленный и надлежащим образом заполненный кадастр, а не только менее раздробленные, более экономически жизнеспособные и устойчивые земельные владения. Для этой цели используются различные механизмы. Например, в Турции, где землевладелец известен, но его права официально не оформлены, право собственности может быть оформлено с помощью правового принципа приобретательной давности, который допускает приобретение права собственности по истечении установленного законом периода непрерывного пользования (владения) объектом.

Одной из распространенных проблем является трудность установления контактов с лицами, зарегистрировавшими права владения и пользования земельными ресурсами. Такая ситуация может возникнуть в случае эмиграции, и это создает серьезное препятствие для успешного процесса перераспределения. Но, как показала практика, с помощью имеющихся коммуникационных технологий можно связаться с зарегистрированными землевладельцами и привлечь их к этому

процессу, даже если они могут проживать в другом месте.<sup>17</sup> Таким образом, одним из плюсов реализации проектов земельной консолидации является то, что они могут стимулировать отсутствующих землевладельцев продавать землю, которой они больше не пользуются.

В случае земельной консолидации на мажоритарной основе, если отсутствующие землевладельцы так и не будут найдены, Закон о земельной консолидации может предусматривать механизм доверительного управления для представления их интересов. Доверительные управляющие могут назначаться ведущим агентством или земельным судом, в зависимости от национальных правовых систем. Они будут представлять законные интересы землевладельцев, которых не удалось найти, и обеспечивать защиту их законных прав и интересов.

#### **Врезка 4.2. Официальное оформление прав собственности и включение участков с неустановленными владельцами в проекты земельной консолидации в Дании**

Статья 6, пункт 4

Если землевладелец не зарегистрировал право собственности на земельный участок, являющийся частью проекта земельной консолидации, то Комиссия по земельной консолидации может принять решение о том, что землевладелец является надлежащим собственником земли – при наличии достаточных оснований на то оснований. Потенциальные бенефициары должны обязательно разместить объявление об этом в соответствии с правилами статьи 20 Закона о регистрации земли. Аналогичным образом, Комиссия по земельной консолидации может принять решение о том, что участок, расположенный в зоне земельной консолидации, на который никто не предъявляет имущественных претензий, должен быть включен в план консолидации земель на условиях, изложенных в настоящем документе.

*Источник: Дания. Закон о земельной консолидации и государственной покупке и продаже недвижимости для сельскохозяйственных целей (№ 31 от 2017 года). Неофициальный перевод.*

#### **4.3.2 Наследники умерших землевладельцев**

Опыт многих стран показывает, что неоформленные права наследования (незавершенные процедуры наследования и обновления кадастровых данных или текущие споры о наследовании) часто будут препятствовать реализации проектов земельной консолидации. Поэтому в Законе о земельной консолидации и других соответствующих законах должен быть предусмотрен порядок действий для решения такого рода вопросов. Если такие вопросы не будут учтены в Законе о земельной консолидации, это может помешать надлежащей и своевременной реализации проекта земельной консолидации. В Литве, например, ввиду добровольности участия в проекте земельной консолидации, консолидация перешедшего по наследству участка не может быть завершена до окончания процедуры наследования и регистрации наследников в качестве собственников земельных участков. При добровольной земельной консолидации могут быть рассмотрены три основных варианта: i) дождаться завершения процедуры вступления в наследство; ii) исключить участок из площади, участвующей в проекте; или iii) разрешить участие объекта в проекте с согласия наследников. Однако, если право наследования оспаривается, это может быть труднореализуемой задачей. При земельной консолидации на мажоритарной основе в случае отсутствия соглашения между наследниками, не оформившими свои права, можно использовать доверительное управление.

<sup>17</sup> Такой подход был продемонстрирован в ходе пилотного проекта по земельной консолидации, реализуемого ФАО в Эгри в Северной Македонии, где около 80 из 200 землевладельцев проживали в зарубежных странах, например в Австралии и Канаде.

Для успешного завершения проекта обязательной земельной консолидации в Нидерландах эти вопросы решаются путем регистрации нового консолидированного участка как собственности «наследников (имя умершего)». Это облегчает завершение проекта земельной консолидации, а также регистрацию наследников в качестве землевладельцев после завершения процедуры наследования. При этом, Закон о земельной консолидации должен содействовать обновлению данных земельного кадастра в районе после завершения проекта земельной консолидации. Таким образом, национальные правовые рамки могут создавать конкретную процедуру оформления прав наследования при земельной консолидации. Это включает, среди прочего, установление сроков проведения процедур в соответствующих судах и/или учреждениях, которые уполномочены оформлять наследственные права, а также включение таких процедур в процесс земельной консолидации.

### 4.3.3 Неустановленные собственники

Еще одной общей проблемой во многих странах являются земельные участки с неизвестными владельцами: иногда участки заброшены, а в других случаях участками пользуются лица, не обладающие оформленным правом собственности. В обоих случаях этот вопрос следует решать путем документального оформления прав, облегчая этим процесс земельной консолидации и защищая правообладателей.

Это можно сделать с помощью таких инструментов, как приобретательная давность или публичные оповещения для идентификации возможных собственников, а также оформление прав пользователя в случаях, если владелец не был выявлен в процессе публичного оповещения. Например, в Дании этот вопрос решается в рамках процесса земельной консолидации путем публичного оповещения и последующего приобретения прав собственности землепользователем, если другое лицо не претендует на права собственности.

В случае, если земельный участок, владелец которого неизвестен, не используется, Закон о земельной консолидации должен предусматривать методы, с помощью которых соответствующие государственные учреждения могут включить такие участки в процесс земельной консолидации, либо обеспечивая защиту интересов неизвестных владельцев в процессе консолидации, либо оформляя права собственности на такие участки.

В первом случае одним из ключевых вопросов будет обеспечение должного представления прав неизвестного собственника в проекте земельной консолидации. Для этих целей Закон о земельной консолидации может ввести механизм привлечения доверительных управляющих, которые будут отвечать за представление прав неизвестного владельца в ходе всего процесса. Закон может предусматривать, что ведущее агентство, Комиссия по земельной консолидации или другой соответствующий государственный орган назначает такого доверительного управляющего (управляющих) до завершения проекта земельной консолидации.

Во втором случае Закон о земельной консолидации может предоставить право государственному учреждению, например ведущему агентству, земельному банку или муниципалитету, полностью управлять имуществом в течение определенного периода времени, и если собственник не будет определен за этот период, то учреждение сможет оформить право собственности на себя. Например, в Испании (Галисия) этот период составляет 5 лет. В течение этого периода учреждению, в ведении которого находится земельный участок, может быть предоставлено право сдачи его в аренду с заключением краткосрочных арендных договоров. По истечении указанного срока, если права собственности на земельный участок не будут истребованы, государство будет иметь право принять участок в собственность и использовать его, например, в операциях земельного банка, либо продать на аукционе.

#### 4.3.4 Владельцы арендных прав (арендаторы)

Арендаторы могут быть одними из ключевых участников проектов земельной консолидации. Это особенно актуально при долгосрочной аренде, предметом которой может являться огромная часть сельскохозяйственных угодий на территории проекта земельной консолидации. Реализация проекта затрагивает права арендаторов, поэтому законодательство о земельной консолидации должно надлежащим образом защищать их права и обеспечивать их участие в процессе земельной консолидации.

Роль арендаторов варьируется от страны к стране, однако в процедуре земельной консолидации на мажоритарной основе в Нидерландах долгосрочным арендаторам до вступления в силу *Закона о развитии сельских территорий* в 2007 году было предоставлено право голоса в процессе утверждения Плана развития земель (голосование по Плану перераспределения земель не проводилось). Однако полноценное вовлечение арендаторов в процесс земельной консолидации требует стабильной и хорошо функционирующей системы предоставления земли в аренду с соответствующей регистрацией договоров аренды в публичных реестрах и т. д. Поскольку в странах, осуществляющих земельную консолидацию, система аренды земли может еще находиться в стадии развития или отсутствовать, арендаторам могут предложить либо следовать за владельцами земли и арендовать их новые участки, либо получить компенсацию за прекращение аренды, выплачиваемую нынешним землевладельцем. Это было бы альтернативой привлечению арендаторов к процессу принятия решений о перераспределении земель. В любом случае этот механизм будет основан на процедуре переговоров между землевладельцами и арендаторами с участием посредника по планированию земельной консолидации.

#### 4.3.5 Другие правообладатели

Проекты земельной консолидации могут затрагивать также других правообладателей, таких как залогодержатели, обладатели usufructных прав, сервитутов и т. д. Закон о земельной консолидации должен регулировать такие права и предусматривать механизмы, обеспечивающие их уважение, либо устанавливающие должную компенсацию убытков, возникших вследствие прекращения этих прав. В разделе 6.5.2 анализируется, каким образом вышеупомянутые права должны быть защищены в ходе выполнения проекта земельной консолидации.

Кроме того, решения, принятые в ходе утверждения и реализации проекта земельной консолидации, могут повлиять на владельцев прав на земельные участки за пределами территории проекта. Это возможно, когда создание дренажной системы или другие типы инфраструктурных работ осуществляются в пределах проектной зоны, но распространяются и за ее пределы. Физические и юридические лица, чьи интересы затрагиваются такими работами, также должны быть вовлечены в проект, чтобы обеспечить признание их прав и обязанностей.

### 4.4 ДРУГИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ

Помимо включенных в проект консолидации государственных учреждений и частных правообладателей на территории проекта, этот процесс может затронуть и другие лица и организации. Если дать им возможность выражать свою позицию и выдвигать возражения там, где это необходимо, они могли бы внести значительный вклад в повышение качества проекта. Таким заинтересованным сторонам будет предоставлено право получать соответствующую информацию по проекту, участвовать в публичных собраниях и выражать свои мнения, входить в состав соответствующих органов, принимающих решения. Вовлечение широкого круга заинтересованных сторон сделает осуществление проекта земельной консолидации более эффективным, комплексным, инклюзивным и устойчивым.

Важно также вовлечь в проект членов местной общины, поскольку она представляет собой нижний уровень сельской социальной структуры и может включать людей из разных этнических, социальных, политических, экономических или других групп, а также людей с разными потребностями. Община может участвовать в проекте различными способами, например через своих представителей, организации, действующие на уровне общины, руководящие органы общины (мэр, совет и т. д.) и т. п. Процесс земельной консолидации должен обеспечить учет их голосов и предоставить им возможность вносить предложения и возражения, касающиеся проекта земельной консолидации. ФАО содействует интеграции проекта земельной консолидации с более широкими инициативами по местному развитию и часто поддерживает подготовку комплексного плана развития общин в рамках пилотных проектов по земельной консолидации.

Интересы общины должны приниматься во внимание. Как указано в разделе 4.3.1, должны быть гарантированы не только права общин на владение и пользование землей, но, в зависимости от ситуации, могут существовать и другие права общин, нуждающиеся в признании и защите, такие как наличие священных мест, доступ к водным ресурсам и т. д.

Другая роль, которую могут играть местные общины в проектах земельной консолидации, связана с предоставлением соответствующей информации, которая может отсутствовать в кадастрах или быть ошибочной. Местные общины могут также принимать активное участие в установлении контактов с землевладельцами, а также в распространении соответствующей информации о проекте земельной консолидации.

Фермерские организации также должны быть вовлечены в процесс земельной консолидации, например, представляя интересы местных фермеров, которые могут противоречить интересам землевладельцев. Это также может касаться местных сельскохозяйственных кооперативов, которые могут пострадать в результате перераспределения земли в пределах территории проекта. Фермерские организации также могли бы способствовать переговорам между землевладельцами, разработчиками проектов земельной консолидации и фермерами-арендаторами. Закон о земельной консолидации Германии, приведенный во врезке 4.3, иллюстрирует, какие формулировки могут использоваться при рассмотрении этой темы.

#### **Врезка 4.3. Участие профессиональных организаций в проектах земельной консолидации в Германии**

Раздел 2, пункт 1

Земельная консолидация осуществляется в пределах определенной территории (района земельной консолидации) под руководством ответственных органов и в сотрудничестве со всеми заинтересованными землевладельцами, соответствующими государственными учреждениями и объединением фермеров (...).

Раздел 109

Профессиональным представителем земледельческих, лесных или рыбных хозяйств, рассматриваемых в качестве заинтересованных сторон, которые могут выражать свое мнение в соответствии с положениями настоящего Закона, является Сельскохозяйственная палата. (...)

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

Крайне важно вовлечь в этот процесс все соответствующие государственные учреждения и органы, которые могут быть затронуты проектом земельной консолидации. Например, разработка плана размещения общественных объектов в пределах территории проекта может повлиять на плановую деятельность соответствующих государственных органов.

Организации, представляющие интересы женщин на национальном, региональном или местном уровнях, также должны участвовать в процессе земельной консолидации в целях содействия всеобщему уважению гендерного равенства и внесения вклада в разработку политики и соответствующего законодательства. Эти организации способны наилучшим образом отразить положение и потребности женщин в управлении земельными ресурсами в целом и в земельной консолидации в частности. Помимо общего участия в процессе земельной консолидации, организации, представляющие интересы женщин, могли бы активно участвовать в конкретных проектах земельной консолидации.

Действительно, интересы фермеров различной гендерной принадлежности могут различаться, что иногда вызывает конфликты; женщины могут подвергаться дискриминации при принятии решений, даже если они являются совладельцами земельных участков. Поэтому организации, представляющие интересы женщин, могут быть отличным способом выявления неравенства и освещения соответствующих вопросов, при этом исключается давление на конкретных женщин в общине или семье. Сюда могут входить как официально оформленные, так и не имеющие такого оформления группы и организации, представляющие интересы женщин. Массовость таких организаций может укрепить возможности женщин и позволить им отстаивать свои права и интересы.

Поскольку земельная консолидация – это открытый и прозрачный процесс, другие заинтересованные в соответствующих проектах стороны (например, экологические организации, местные лидеры общественного мнения) также могут участвовать в публичных собраниях и представлять либо собственные, либо общественные интересы.

✓ **Основные рекомендации 4.3.**

**Правообладатели и другие участники процесса земельной консолидации**

1. Все законные права владения должны быть рассмотрены и признаны в Законе о земельной консолидации, включая легитимные права, которые не были надлежащим образом оформлены. Правовая база должна предусматривать механизмы, позволяющие оформить или содействовать оформлению легитимных прав владения землей территории осуществления проекта земельной консолидации, а также обеспечить полное соблюдение прав женщин как совладельцев земельных участков, равно как и регистрацию их прав.
2. Закон о земельной консолидации не должен ограничивать состав участников проекта только собственниками и правообладателями, права которых зарегистрированы. Следует также выявить права и интересы других заинтересованных сторон, таких как местные группы с особыми интересами, фермерские организации, местные органы управления, организации, представляющие интересы женщин, и затем привлекать такие заинтересованные стороны к осуществлению проектов земельной консолидации.
3. Закон о земельной консолидации должен предусматривать инструменты и механизмы, позволяющие включать участки, владельцы которых неизвестны, в процесс земельной консолидации при условии соблюдения их прав и интересов.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать механизмы, касающиеся иных прав, связанных с земельными ресурсами. В зависимости от конкретной ситуации, такие права будут либо сохраняться и признаваться новым землевладельцем (следовать за первоначальным землевладельцем и применяться к его новому участку), либо прекращаться в результате переговоров или естественного истечения срока действия.

## 4.5 ОТКРЫТЫЕ СОБРАНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН И ВЫБОРНЫЕ КОЛЛЕКТИВНЫЕ ОРГАНЫ

В большинстве анализируемых стран заинтересованные стороны приглашаются к участию в публичных собраниях, где они могут высказать свою позицию относительно процесса земельной консолидации, обеспечить защиту своих прав, избрать представительные органы и т. д.

### 4.5.1 Открытые собрания

В большинстве анализируемых стран одним из механизмов представления интересов заинтересованных сторон, участвующих в земельной консолидации, являются публичные собрания (или подобные механизмы). В разных странах используются различные названия публичных собраний: *первоначальное публичное собрание* и *оценочное собрание* в Дании, *кадастровое землеустроительное собрание* в Финляндии, *встреча участников проекта* в Литве и т. д.

В большинстве стран публичные собрания преследуют две основные цели. Во-первых, это место для обмена информацией между различными участниками проекта (учреждениями, правообладателями, поставщиками услуг, неправительственными организациями и т. д.). В начале проекта это место, где заинтересованные стороны получают всю необходимую информацию о проекте, процедурах, сроках и т. д. В ходе этих встреч заинтересованным сторонам предоставляется возможность выразить свою позицию, предпочтения и возможные возражения. Во-вторых, здесь принимаются общие решения землевладельцев и других заинтересованных сторон. Обычно землевладельцы получают право голоса и принимают решения, связанные с проектом земельной консолидации. Они также избирают своих представителей, которые впоследствии более активно участвуют в реализации проекта (см. раздел 4.5.2). Количество вопросов, по которым проводится голосование в ходе публичных собраний, варьируется в зависимости от того, является ли процедура земельной консолидации добровольной или мажоритарной. Например, при добровольной земельной консолидации может отсутствовать необходимость в голосовании по плану консолидации земель (как в Дании), в то время как при земельной консолидации на мажоритарной основе именно на собрании План консолидации будет утвержден землевладельцами и затем принят ведущим агентством или Комиссией по земельной консолидации.

В большинстве анализируемых стран публичное собрание не оформляется юридически как отдельный орган и не имеет статуса юридического лица. С другой стороны, в Германии в соответствии со статьей 16 Закона о земельной консолидации создается специальный Орган участников, который имеет статус юридического лица. Кроме того, в соответствии со статьей 26 Закона, могут создаваться ассоциации Органов участников. Также в целях обеспечения своих прав вышеупомянутые ассоциации могут вступать в Федерацию (раздел 26е). Подробнее см. раздел 2.2.3 настоящего руководства.

Состав заинтересованных сторон, представленных на публичных собраниях, варьируется от страны к стране. Как правило, участие в собраниях открыто для общественности. Тем не менее, право голоса закрепляется за конкретными заинтересованными сторонами, как это определено в Законе о земельной консолидации. В большинстве стран к участию непосредственно приглашаются только землевладельцы. Например, в Литве прямые приглашения на такие встречи рассылаются только землевладельцам на территории проекта. На государственном и/или муниципальном уровне управления земельными ресурсами в заседаниях также принимают участие доверительные управляющие таких ресурсов. Это не означает, что другие заинтересованные лица не могут присутствовать и выражать свою позицию, поскольку публичные собрания открыты для публики – так обстоит дело в Дании и Финляндии.



Открытое собрание в рамках пилотного проекта земельной консолидации в Шорсулу, Азербайджан (август 2019 года). © ФАО

Публичные собрания и весь процесс земельной консолидации должны основываться на атмосфере доверия между их организаторами и участниками. Поэтому, если это возможно, рекомендуется, чтобы собрания организовывались той же группой специалистов, которая участвует в проекте от его начала до конца.

Для организации консультаций, участия и обеспечения прозрачности процесса рекомендуется организовать серию публичных собраний с привлечением широкого круга заинтересованных сторон, чьи права может затронуть проект земельной консолидации. Это касается не только землевладельцев, но и частных правообладателей, а также других заинтересованных сторон проекта земельной консолидации. В ходе этого процесса их права и компетенции могут варьироваться, однако все заинтересованные стороны должны иметь возможность выразить свое мнение и иметь механизм защиты своих прав. Публичные собрания необходимо организовывать в увязке с основными этапами проекта, такими как этап анализа осуществимости и этап планирования, а также утверждение Плана консолидации земель, если это необходимо.

#### Врезка 4.4. Члены Совета собственников в Испании (Галисия)

Статья 15, пункт 1 (Совет собственников)

1. Членами Совета собственников в Испании являются:
  - a) Все обладатели права собственности или права пользования, а также лица, имеющие право usufructa, распространяющегося на земли сельскохозяйственного назначения, затронутые процессом реструктуризации.
  - b) Собственники агрохолдингов, чьи земли затрагиваются процессом реструктуризации. (...)

*Источник: Испания (Галисия), Закон об оптимизации структуры сельскохозяйственных земель Испании (Галисии). Региональное министерство сельского хозяйства, Сьунта-де-Галисия, Испания.*

Закон о земельной консолидации должен способствовать обеспечению гендерного равенства на публичных собраниях и с учетом ситуации в стране должны быть приняты соответствующие меры. На собраниях необходимо, чтобы мнения обоих супругов были приняты во внимание, как и при сборе запросов от имени правообладателей. Кроме того, обеспечению гендерного равенства может способствовать установление минимальной процентной доли представителей обоих полов, которые должны избираться в органы, быть обладателями прав и т. д.

На разных этапах процесса собрания затрагивают различные вопросы. Например, в Дании во время *первоначального публичного собрания* участникам представляется проект и определяется дата его завершения согласно Плану консолидации земель, дата принятия решения Комиссией по земельной консолидации, а также площадь проекта; землевладельцы также избирают Комитет землевладельцев. На втором собрании (*оценочное собрание*), разработчик представляет План консолидации земель, возникающие замечания фиксируются, а Комиссия по земельной консолидации принимает решение, тем самым завершая процедуру (Hartvigsen, 2015b). Если после завершения землеустроительных работ и регистрации Плана возникает необходимость внесения поправок в План консолидации земель, может быть организовано дополнительное *оценочное собрание*.

#### Врезка 4.5. Кадастровое землеустроительное собрание в Финляндии

Раздел 94, пункт 1

- (1) На кадастровом землеустроительном собрании большинство присутствующих землевладельцев могут избрать одного или нескольких представителей для участия в предварительной оценке вопросов, рассматриваемых в ходе кадастрового учета.
- (2) Мнение этих представителей должно учитываться: 1) при составлении отчета согласно разделу 70; 2) при обсуждении принципов, которыми следует руководствоваться при составлении Плана консолидации земель; 3) при принятии мер по всем остальным важным вопросам, связанным с проведением процедуры кадастрового учета (при необходимости).

*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства, Финляндия.*

В Литве во время первого собрания его участники определяют участки, которые потенциально могут быть включены в территорию проекта, определяют обязанности лиц, уполномоченных решать организационные вопросы, связанные с составлением Плана консолидации земель, определяют порядок и условия избрания представителей собственников, а затем избирают таких представителей и т. д. На втором собрании участников информируют, в частности, о земельных участках, закрепленных за территорией проекта, о предлагаемом перераспределении, а также о полученных от частных землевладельцев предложениях по продаже их земельных участков или их частей. На втором собрании собственники земельных участков имеют право принимать решения, в том числе, по следующим вопросам, связанным с разработкой Плана консолидации земель: оценка земельных участков; устройство проектируемых дорог общего пользования и сервисных дорог (используемых на основании права сервитута); размещение консолидированных земельных участков и планирование границ; график проведения кадастровых измерительных работ и дата начала использования консолидированных земельных участков; общие мероприятия по управлению территорией при реализации решений согласно Плану; другие вопросы, связанные с разработкой проекта. Кроме вышеуказанных вопросов, на втором собрании могут быть решены вопросы, касающиеся, в частности, методов перераспределения, вопросов планирования участков для общественных нужд, предусмотренных генеральным планом, возможности увязки проекта земельной консолидации с работами по обустройству территории, планированием местных дорог,

новых ландшафтных объектов; предложений о включении новых участков в территорию проекта, предложения относительно метода оценки (индивидуального или универсального), предложения о разделении территории проекта земельной консолидации на зоны в целях оценки земли и др. На третьем собрании, организованном Государственным земельным фондом, участники проекта консолидации утверждают план проектных решений, представленный его составителем.

В соответствии с *Законом о земельной консолидации* Германии на Орган участников, представляемый избранным Советом, возложен еще более широкий круг функций по реализации проекта, согласно формулировке, содержащейся во врезке 4.6.

#### Врезка 4.6. Обязанности Органа участников в Германии

Раздел 18, пункт 1

Орган участников занимается общими делами всех участников. Это включает строительство и обслуживание объектов общего пользования (раздел 42) и проведение необходимых мелиоративных работ при условии, что в Плате консолидации земель (раздел 58) не будет определено иначе, а также если выполнение работ и обслуживание не будет поручено отдельным заинтересованным сторонам или организации, в ведении которой находятся почва и водные ресурсы. Он также производит и требует любые платежи, предусмотренных процедурой, и выполняет все те обязанности, за которые не отвечает орган по земельной консолидации, включая любую подготовительную работу, необходимую для земельной консолидации. Он может поручить соответствующим учреждениям или экспертам провести такую подготовительную работу. (...)

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

В большинстве анализируемых стран первое собрание заинтересованных сторон созывается ведущим агентством. Например, в Дании эту функцию выполняет Датское управление сельского хозяйства, в Литве его созывает Государственный земельный фонд, в Финляндии – Национальный кадастр, а в Нидерландах – Правительства провинций.

Информация о собрании распространяется с помощью различных инструментов, таких как веб-сайты учреждений, местные газеты и объявления на рекламных щитах местных учреждений.

Что касается последующих собраний, то в некоторых странах ответственность за их организацию чередуется между ведущим агентством и частным поставщиком услуг, который осуществляет планирование перераспределения земель. Так обстоит дело в Литве, где первое и последнее собрание созываются Государственным земельным фондом, а остальные собрания организует поставщик услуг.

Для реализации принципов участия, прозрачности и консультаций предлагается приглашать участников на публичные собрания как приглашениями по почте, так и заказными письмами и публичными объявлениями:

- в общенациональном Правительственном вестнике;
- в одной из местных газет;
- на веб-сайте ведущего агентства;
- на рекламном щите местного муниципалитета.

В сочетании с вышеперечисленным, если это будет сочтено необходимым, могут также применяться другие дополнительные способы направления приглашений на публичные собрания, особенно в отношении землевладельцев, проживающих за рубежом. Закон о земельной консолидации должен определить минимальный период времени между публикацией приглашений и фактической датой публичного собрания (например, 15 календарных дней), либо датой процедурных этапов, о которых заинтересованные стороны должны быть проинформированы.

Практика стран существенно различается по таким параметрам, как право голоса на публичных собраниях, кворум участников и процент голосов, необходимых для принятия решений. Право голоса во время публичных собраний зависит от вопроса, по которому проводится голосование. Например, в большинстве стран только землевладельцы голосуют за принятие Плана консолидации земель, в то время как по другим вопросам, например таким как выборы Комитета заинтересованных сторон (см. раздел 4.5.2), могут голосовать все участники публичного собрания. В Нидерландах же при утверждении Плана развития земель (до 2007 года), право голоса имели, помимо землевладельцев, также обладатели права долгосрочной аренды, однако по Плану перераспределения земель голосование не разрешается.

В Финляндии все ключевые решения принимаются геодезистом-землеустроителем, осуществляющим перераспределение, и в процессе перераспределения голосование участников не предусматривается.

Процедуры утверждения Плана консолидации земель участниками публичного собрания описаны в разделе 6.6.2.

#### 4.5.2 Комитет заинтересованных сторон

Согласно опыту многих стран в большинстве случаев участники публичных собраний избирают органы, представляющие землевладельцев и другие заинтересованные стороны проекта земельной консолидации, именуемые далее Комитетом заинтересованных сторон (в разных странах названия и обязанности могут различаться). Рекомендуются, чтобы процедура выборов в Комитет заинтересованных сторон была сравнительно гибкой, с тем чтобы наилучшим образом обеспечить представленность всех заинтересованных сторон, как женщин, так и мужчин. Поэтому Закон о земельной консолидации не должен определять точное число представителей, подлежащих избранию. Этот вопрос может быть оставлен на усмотрение заинтересованных сторон, и в случае возникновения разногласий относительно того, кто должен быть избран в представительный орган, число представителей может быть увеличено по взаимному согласию и могут быть включены дополнительные лица. Это позволит обеспечить лучшее представительство различных интересов и избавить заинтересованные стороны от ненужных конфликтов, как это видно на примере Дании. В большинстве стран члены представительных органов избираются простым большинством голосов присутствующих на собрании землевладельцев, как это видно на примере Дании, Финляндии и Германии.

Закон о земельной консолидации может также допускать включение в состав Комитета крупных землевладельцев на территории проекта без права голоса, как это предусмотрено в Законе Чехии № 139/2002 «О земельной консолидации и органах управления земельными ресурсами» (см. § 5 (8)). Например, землевладельцы, владеющие по меньшей мере 10 % площади земли, охваченной проектом земельной консолидации, могут быть автоматически включены в состав Комитета, если они того пожелают. Рекомендуются, чтобы состав Комитета заинтересованных сторон отражал различные группы заинтересованных сторон, такие как фермеры, занятые полный рабочий день, землевладельцы, представители муниципалитетов, представители экологических организаций и т. п.

**Врезка 4.7. Комитет землевладельцев в Дании**

Статья 3, пункт 2

(...) Министр (или лицо, уполномоченное министром) может созвать собрание землевладельцев, на котором будет разъяснена суть вопроса (при этом должно присутствовать большинство землевладельцев) и избрать Комитет землевладельцев. (...) Комитет землевладельцев представляет общие интересы Сообщества землевладельцев.

*Источник: Дания, Закон о земельной консолидации и государственной покупке и продаже недвижимости для сельскохозяйственных целей. Неофициальный перевод.*

Роль представителей заинтересованных сторон в разных странах неодинакова. В целом, их роль заключается в том, чтобы представлять все интересы заинтересованных сторон. Например, в Дании избранный Комитет землевладельцев активно участвует в процессе оценки земли и в содействии переговорам между участвующими землевладельцами (Haldrup, 2004).

**Врезка 4.8. Представители землевладельцев в Финляндии**

Раздел 94, пункт 1

(...) На кадастровом землеустроительном собрании большинство присутствующих землевладельцев могут избрать одного или нескольких представителей для участия в предварительной оценке вопросов, рассматриваемых в ходе кадастрового учета. (...)

*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства, Финляндия.*

Выборы представительных органов также должны служить обеспечению гендерного равенства. До достижения реального гендерного равенства в стране целесообразно принимать прямые меры, содействующие улучшениям в этом вопросе. Например, необходимо установить требование представленности в этих органах определенной минимальной доли лиц обоих полов (например, одна треть), избираемых для представления интересов землевладельцев, с тем чтобы женщины имели право голоса в этом процессе. Если местная община проявляет дискриминацию по отношению к женщинам, даже если с юридической точки зрения женщины имеют равные права с мужчинами, то поощряется проведение информационных собраний, ориентированных непосредственно на женщин. При необходимости такие информационные собрания могут проводиться только для женщин без участия мужчин. Как показывает опыт, в некоторых случаях невозможно организовать встречи с женщинами без присутствия мужчин. В этих случаях более важным может оказаться недопущение запугивания и обеспечение свободы слова, а также обеспечение баланса между этими ценностями и принципом транспарентности. Проведение, при необходимости, встреч с участием только женщин могло бы создать ощущение большей уверенности и позволить женщинам более свободно выражать свое мнение. Такой метод уже доказал свою эффективность в ходе осуществления международных проектов ФАО. В результате все владельцы, включая супругов, права которых официально не оформлены, будут осведомлены о процессе земельной консолидации, равно как и о своих правах, и смогут принимать обоснованные решения. Супругам, которые не являются совладельцами, но вносят определенный вклад своим трудом или иным способом, также должна быть предоставлена возможность участвовать и выражать свое мнение, даже если их подпись не требуется.



Обсуждение с Комитетом заинтересованных сторон проекта Плана консолидации земель в Шорсулу, Азербайджан (июль 2018 года). © ФАО

#### ✓ Основные рекомендации 4.4.

##### Открытые собрания заинтересованных сторон и выборные коллективные органы

1. Закон о земельной консолидации должен предусматривать организацию серии публичных собраний (открытых для всех заинтересованных сторон), проводимых в ходе реализации проекта земельной консолидации и посвященных следующим вопросам: 1) этап оценки осуществимости проекта; 2) запуск этапа планирования; 3) утверждение Плана консолидации земель землевладельцами и/или его принятие Комиссией по земельной консолидации или другим равнозначным государственным органом.
2. Закон о земельной консолидации должен определить вопросы, по которым может быть принято решение в ходе публичных собраний, а также предусмотреть прозрачные механизмы принятия решений.
3. В подзаконных нормативных актах должны быть установлены процедуры, связанные с организацией публичных собраний. Они должны предусматривать, что основными участниками публичного собрания являются законные землевладельцы, а все другие заинтересованные стороны также должны быть приглашены к участию. Всем заинтересованным сторонам должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение, а также право вносить предложения по проектам и возражения.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что в начале этапа планирования участники публичного собрания избирают Комитет заинтересованных сторон. Число представителей в Комитете не устанавливается законом, а должно определяться заинтересованными сторонами.
5. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что члены Комитета заинтересованных сторон представляют общие интересы этих сторон в процессе земельной консолидации.
6. Закон о земельной консолидации должен установить требование (если это возможно) представленности на собраниях определенной минимальной доли лиц обоих полов (например, одна треть) и их избрания для представления интересов землевладельцев.



# ЭТАП ОЦЕНКИ ОСУЩЕСТВИМОСТИ



## 5. ЭТАП ОЦЕНКИ ОСУЩЕСТВИМОСТИ

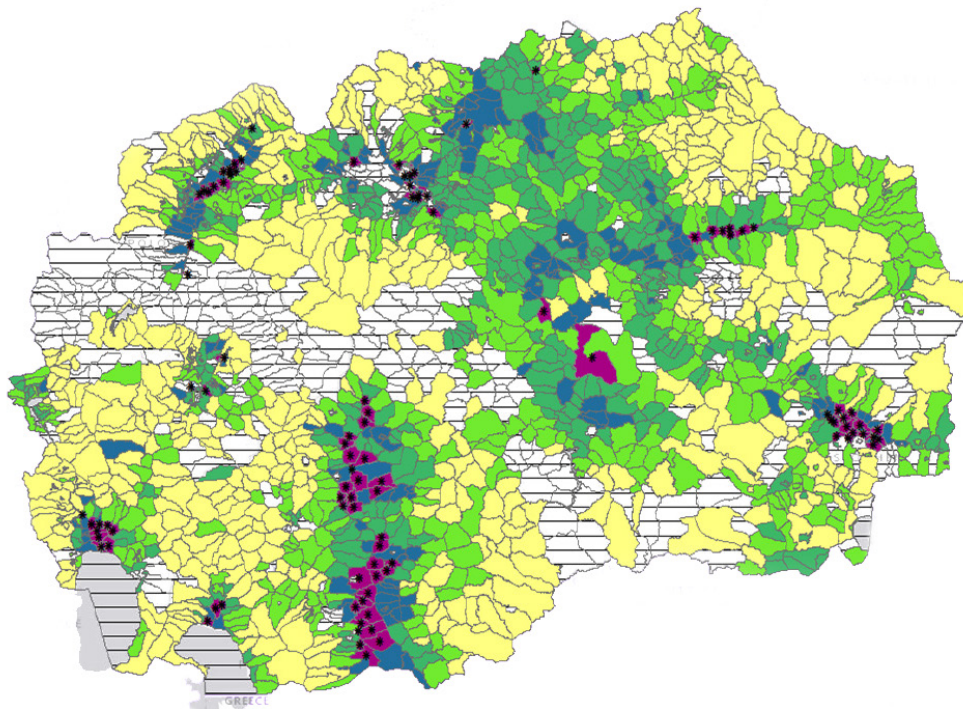
Как обсуждалось в разделе 2.1.3, все проекты по земельной консолидации, как правило, состоят из трех основных этапов: этап оценки осуществимости, этап планирования и, наконец, этап регистрации и осуществления.

Запуск проекта земельной консолидации без оценки его потенциальных выгод и негативного воздействия может привести к потере инвестиций, а также нанести вред участникам, обществу и окружающей среде. Поэтому, прежде чем приступить к какому-либо процессу перераспределения земель, крайне важно тщательно оценить потребности в земельной консолидации и интересы землевладельцев, фермеров и других заинтересованных сторон. Проекты по земельной консолидации всегда должны начинаться с анализа осуществимости для получения первоначального заключения о положительном и потенциально отрицательном воздействии, которое может оказать предлагаемый проект. Как показывает практика стран, несмотря на то, что анализ осуществимости является неотъемлемой частью проектов по земельной консолидации, его глубина варьируется. В идеале анализ осуществимости должен быть относительно простым, быстрым и недорогим по сравнению со стоимостью реализации полного проекта земельной консолидации. Анализ может показать, что предлагаемый проект неосуществим, а его дальнейшая реализация нецелесообразна. В то же время важно помнить, что критерии оценки осуществимости будут изменяться в зависимости от целей проекта.

Этап анализа осуществимости начинается с подачи заявки на проект земельной консолидации. После получения разрешения от ведущего агентства можно приступить к проведению анализа осуществимости. Кроме того, ведущее агентство должно иметь право начинать проекты по земельной консолидации по собственному решению. Однако при рассмотрении вопроса о земельной консолидации в стране следует сначала провести общенациональную оценку, с тем чтобы определить те районы, которые считаются наиболее подходящими для земельной консолидации. Такая оценка была проведена в Северной Македонии по следующим критериям: i) количество зарегистрированной собственности (во избежание конфликтов, связанных с владением землей, и неясных прав собственности); ii) доля (в %) частных земель сельскохозяйственного назначения в кадастровом округе; iii) средний размер участка земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности в рамках муниципалитета; iv) средний размер участка государственных земель сельскохозяйственного назначения в рамках муниципалитета; v) среднее количество участков на одного владельца (для определения степени раздробленности земли); vi) средний уклон земли в пределах муниципалитета (чтобы исключить горные кадастровые округа); vii) качество почвы (для определения наиболее подходящей почвы для сельскохозяйственного производства); и viii) средняя плотность населения (для определения районов с наибольшей плотностью населения) (ФАО, 2017b).

После такой оценки запуск проектов должен зависеть от запросов на их проведение, отражающих потребности в любом конкретном регионе и интересы землевладельцев, фермеров и других заинтересованных сторон.

Рис. 5.1. Общенациональная карта осуществимости земельной консолидации с целью развития сельского хозяйства в Северной Македонии



Цвета́ми представлены различные уровни осуществимости земельной консолидации:



Источник: карта, подготовленная в рамках проекта MAINLAND, реализуемого ФАО / Европейским союзом GCP/MCD/002/EC в 2017 году, ФАО.

## 5.1 ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О НАЧАЛЕ ЭТАПА ОЦЕНКИ ОСУЩЕСТВИМОСТИ

Закон о земельной консолидации должен предоставить ведущему агентству право инициировать проекты по земельной консолидации самостоятельно (*ex officio*) либо по запросу. В законе должно быть определено, кто имеет право просить о запуске проекта земельной консолидации и как следует оценивать такие запросы. Это может быть определено в подзаконных нормативных актах, но также зависит от наличия финансирования. В случае отказа ведущее агентство должно предоставить мотивированное объяснение своего решения. Если запрос удовлетворяет определенным критериям и имеется финансирование, то следует провести анализ осуществимости.

В зависимости от применяемого подхода к земельной консолидации в разных странах по-разному определяется, кто может подать просьбу о проведении проекта земельной консолидации. В Дании,

где осуществляется добровольная земельная консолидация, право подать заявление на проект имеет широкий круг физических и юридических лиц.

В соответствии с подзаконным нормативным актом – статьей 18 Административного указа о земельной консолидации (2013), – заявление о начале проекта земельной консолидации может быть подано группой землевладельцев, частными или государственными компаниями, государственными учреждениями, фондами, ассоциациями, организациями, органами государственной власти и муниципальными образованиями. Когда проект инициируется государственным органом, никакого запроса не требуется, кроме как от организации-исполнителя, например от государственной водоснабжающей организации, муниципалитета или Министерства транспорта. В таких проектах организация-исполнитель покрывает все расходы по проекту.

В Нидерландах принудительные проекты земельной консолидации осуществляются по решению Исполнительного совета провинции после консультаций с местными муниципалитетами и Управлением водных ресурсов. Добровольная земельная консолидация может быть начата по инициативе как минимум трех землевладельцев. В таких случаях решения каких-либо правительственных организаций не требуется.

В Сербии, где муниципалитеты играют ключевую роль в земельной консолидации, проект консолидации на мажоритарной основе осуществляется по решению муниципального собрания (на основании Муниципальной программы земельной консолидации), которое затем подлежит одобрению Министерством сельского хозяйства и окружающей среды. Добровольная земельная консолидация начинается по решению муниципального собрания по запросу не менее 10 землевладельцев или только одного при условии включения государственных земельных участков и если имеются обоснованные причины для обмена участков.

Как показывает этот краткий обзор, подать заявку на проект земельной консолидации может большое количество физических и юридических лиц. В целях поощрения многоцелевой земельной консолидации рекомендуется обеспечить гибкость в этом вопросе и дать возможность инициировать ее различным субъектам, а не только землевладельцам. Это может обеспечить представление разных точек зрения, а также местных мнений. Окончательное решение остается за ведущим агентством, которое решает, были ли выполнены формальные требования, и, если это вписывается в бюджет национальной программы земельной консолидации, оно может инициировать проведение анализа осуществимости на соответствующей территории.

Как нам уже известно, для предварительной оценки заявок (до проведения анализа осуществимости) часто устанавливаются минимальные количественные пороговые значения. В тех случаях, когда целью является содействие развитию сельского хозяйства, необходимо определить минимальное количество землевладельцев, от которых поступил запрос на запуск проекта земельной консолидации. Тем не менее, не рекомендуется определять минимальный размер площади, охватываемой проектом. Несмотря на то, что размер территории, на которой осуществляется проект земельной консолидации, мог бы быть одним из критериев отбора, при расстановке приоритетов предлагаемых проектов следует учитывать, что проекты, охватывающие небольшие территории, могут быть ценными по другим причинам, например при рекультивации небольших заболоченных местностей.

**✓ Основные рекомендации 5.1.****Принятие решения о начале этапа оценки осуществимости**

1. В законе о земельной консолидации должны быть указаны физические и юридические лица, имеющие право подать заявку на проект земельной консолидации. В него должны входить как минимум землевладельцы и фермеры из данного района, а также субъекты, ответственные за общественные проекты.
2. Закон о земельной консолидации должен предусматривать право ведущего агентства инициировать проекты земельной консолидации самостоятельно (*ex officio*).
3. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что ведущее агентство оценивает заявки на проекты земельной консолидации в соответствии с заранее определенными критериями отбора, с тем чтобы определить, удовлетворяют ли эти заявки минимальным требованиям для начала анализа осуществимости. Критерии отбора должны быть установлены в подзаконных нормативных актах.

**5.2 АНАЛИЗ ОСУЩЕСТВИМОСТИ**

Если запрос на проект земельной консолидации соответствует критериям и для этого имеются средства в бюджете, ведущее агентство может начать проведение анализа осуществимости. Агентство будет определять район реализации проекта на основе запроса или своего самостоятельного решения. Как уже упоминалось, анализ осуществимости должен быть относительно простым, быстрым и недорогим. На основании его выводов ведущее агентство определяет, нужно ли продолжать проект и начинать этап планирования.

Анализ должен выявить реальную ситуацию с правом собственности, текущее использование земли, а также оценить заинтересованность землевладельцев в проекте. Все землевладельцы и землепользователи должны быть должным образом опрошены. Основным результатом будет отчет о результатах анализа осуществимости с набором карт и описательной оценкой. В зависимости от цели проекта содержание отчета может различаться.

В Законе о земельной консолидации должны быть указаны лица, имеющие право на проведение анализа осуществимости. В Финляндии и Турции анализ осуществимости проводит ведущее агентство, в то время как в Дании это могут быть как частные поставщики услуг, так и ведущее агентство. Во всех случаях ведущее агентство должно гарантировать качество и беспристрастность проведения анализа осуществимости.

В начале этапа оценки осуществимости собирается информация из существующих территориальных планов и планов развития, в том числе по охране окружающей среды. Официальные кадастровые и регистрационные записи поступают из Земельного кадастра, а затем анализируются. Подготавливается карта землевладения<sup>18</sup>, основанная на официально зарегистрированных в земельном кадастре правах собственности и первоначальной оценке неоформленных, но легитимных прав. Позднее эта карта служит основой для начала планирования перераспределения земель. В случае широкого распространения неоформленных прав могут быть подготовлены

<sup>18</sup> Карта землевладения – это тематическая карта, на которой земельные участки, относящиеся к одному владению / принадлежащие одному землевладельцу, выделяются уникальным сочетанием цвета и подписи и указанием уникального серийного номера, присвоенного данному землевладельцу.

отдельные карты, на которых будут указаны как оформленные, так и неоформленные права собственности. В районах с высокой долей арендованных сельскохозяйственных угодий может быть удобно подготовить карту, показывающую фактически землепользователей на территории проекта.

**Рис. 5.2. Карта землевладения пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в Драчево, Босния и Герцеговина**



Источник: карта подготовлена для пилотного проекта ФАО «Помощь в подготовке национальной стратегии земельной консолидации и пилотных проектов по земельной консолидации» (TCP/BIH/3402), который осуществлялся в течение 2011–2015 годов в селе Драчево муниципалитета Требиње, Босния и Герцеговина.

После подготовки карты землевладения организуется первое публичное собрание для информирования землевладельцев и широкой общественности о цели и процедурах анализа осуществимости, а также для предоставления информации о последующих этапах проекта земельной консолидации. Карта землевладения служит подспорьем в дискуссиях с землевладельцами, землепользователями и широкой общественностью в ходе первого публичного собрания.

### **Врезка 5.1. Выявление правообладателей на основе официальных регистрационных документов в Нидерландах**

Пункт 2 («Список правообладателей»),

Статья 49

В отношении земли, находящейся в пределах массива, в списке правообладателей должны быть как можно более полно указаны характер и объем прав, предоставленных всем правообладателям.

Статья 50

Перечень правообладателей составляется на основании Кадастра ключевых записей, указанного в статье 48 Закона о регистрации земельной собственности, а также на основании публичных реестров.

Источник: Нидерланды, Закон о развитии сельских территорий. Неофициальный перевод.

После первого публичного собрания следует провести интервью со всеми выявленными официальными землевладельцами и землевладельцами с неоформленными правами, а также пользователями (если они выявлены). Затем собранная информация анализируется, и на ее основе составляется отчет об анализе осуществимости. Он включает, среди прочего, оценку осуществимости проекта, заинтересованности землевладельцев и потенциальных улучшений в сельскохозяйственной инфраструктуре, рекомендации касательно модели, которая будет применяться (на мажоритарной основе или добровольно), а также цели проекта, которые должны быть достигнуты.

### Врезка 5.2. Отчет о результатах анализа осуществимости в Финляндии

Раздел 70 (1)

Исполнители составляют отчет об условиях и масштабах земельной консолидации и общий отчет о принципах, которым необходимо следовать при земельной консолидации, а также о мерах, которые должны быть приняты. При составлении отчетов мнение соответствующего муниципалитета должно быть максимально принято во внимание. (...)

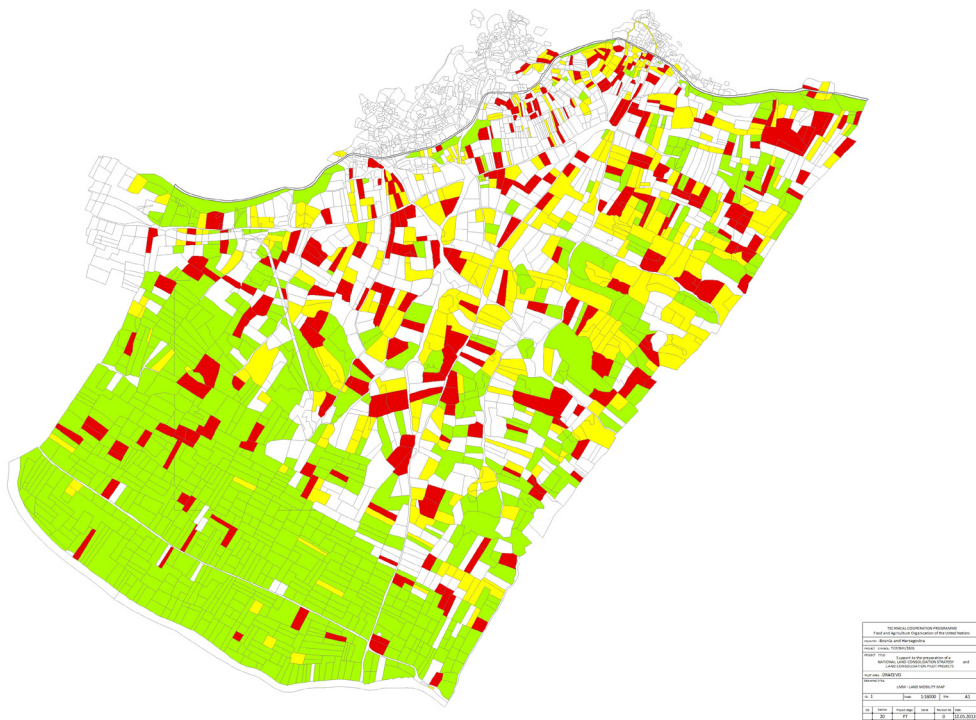
*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства, Финляндия.*

В отчете об анализе осуществимости, помимо рекомендаций об общей осуществимости проекта, должна быть представлена предварительная оценка сметной стоимости проекта, а также предварительный технический проект предполагаемой сельской инфраструктуры и стоимость ее создания (если включена инфраструктура). Отчет должен охватывать все другие необходимые аспекты для принятия решения о переходе к следующему этапу проекта, например агротехнические меры по решению проблем заброшенных земель (рекультивация), эрозии почвы, засоления или заболачивания.



Землевладелец, с которым проводится интервью на этапе анализа осуществимости пилотного проекта земельной консолидации, который финансировался Всемирным банком в 2007–2009 годах в селе Опач в Республике Молдова. © Morten Hartvigsen.

**Рис. 5.3. Карта мобильности земли пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в Драчево, Босния и Герцеговина**



цветовые коды:

- продажа
- обмен
- государственные земли сельскохозяйственного назначения

Источник: карта подготовлена для пилотного проекта ФАО «Помощь в подготовке национальной стратегии земельной консолидации и пилотных проектов по земельной консолидации» (ТСР/ВН/3402), который осуществлялся в течение 2011–2015 годов в деревне Драчево муниципалитета Требиньже, Босния и Герцеговина.

Отчет об анализе осуществимости описывает формальную ситуацию с землевладением, но в нем также должны быть раскрыты неопределенности, связанные с землевладением, такие как ошибки в регистрации земли и другие проблемы, связанные с правами собственности. Важно собрать как можно больше информации по этим вопросам, так как они могут потенциально затруднить реализацию проекта. Только после анализа официальных регистрационных записей и бесед с землевладельцами и другими правообладателями станет ясно, насколько ситуация на местах соответствует таким записям. В некоторых случаях отчет может содержать вывод о необходимости включения в процесс земельной консолидации систематического принятия решений по спорным вопросам и обновления поземельных книг и Земельного кадастра.

В отчете об анализе осуществимости должны быть выявлены все не оформленные, но легитимные права собственности на землю на территории проекта, которые должны быть приняты во внимание, обеспечивая тем самым точную основу для перераспределения земель. В соответствии с положениями ДРП РВ, в процессе идентификации правообладателей должны учитываться не только официально зарегистрированные правообладатели, но и те, кто обладает легитимными правами,

но не зарегистрировал свои права. В странах, где неформальные или незарегистрированные права имеют широкое распространение, уточнение права собственности и официальное оформление легитимных прав владения и пользования является одной из основных дополнительных функций процесса земельной консолидации. Это может касаться таких неоформленных прав, как незаконное наследование. Однако в некоторых случаях регистрация права может не требоваться законом, например при заключении договоров краткосрочной аренды земли. Настоятельно рекомендуется, чтобы Закон о земельной консолидации учитывал все легитимные права и, когда это уместно, включал процесс их официального оформления (см. раздел 6.3).

Помимо правообладателей, в отчете об анализе осуществимости должны быть указаны и другие потенциально заинтересованные стороны проекта. В зависимости от цели проекта консолидации в него могут входить, например, профессиональные организации, экологические организации, организации, представляющие интересы женщин, а также организации по охране культурного наследия. Рекомендуется разместить в социальных сетях и опубликовать уведомления о начале проекта земельной консолидации и создать заинтересованные стороны для участия в первом публичном собрании, на котором будет объявлено о начале анализа осуществимости в данном районе. В ходе анализа осуществимости должны быть определены все заинтересованные стороны, которые впоследствии будут вовлечены в этап планирования.

Что касается воздействия проектов земельной консолидации на окружающую среду, то такие проблемы могут возникнуть в связи либо с перераспределением земельных участков, либо с воздействием планируемой сельской инфраструктуры, либо с другими работами. Проекты, не предусматривающие восстановительные работы или строительство дренажных и ирригационных систем, как правило, не приводят к каким-либо негативным последствиям для природных объектов и окружающей среды. Однако земельная консолидация может привести к интенсификации землепользования, что, в свою очередь, может повлечь утрату биологического разнообразия. Последствия этого процесса можно смягчить, если новые биотопы, такие как лесные пологие насаждения, будут высажены на границах новых участков. Поэтому на этапе планирования перед утверждением плана консолидации земель следует провести надлежащую предварительную проверку воздействия на окружающую среду, с тем чтобы избежать непреднамеренных негативных последствий или смягчить их (см. раздел 6.5.4). Как уже упоминалось ранее, анализ осуществимости должен включать первоначальную оценку потенциального негативного воздействия на окружающую среду и предлагать меры по смягчению такого негативного воздействия. Если такие воздействия не могут быть смягчены, проект следует считать невыполнимым.

В некоторых случаях анализ осуществимости может иметь двойную цель. Например, поскольку в Дании проекты земельной консолидации в основном направлены на восстановление природных объектов и охрану окружающей среды (см. раздел 2.2.1), анализ их осуществимости часто преследует комбинированную цель. В проектах, целью которых является восстановление природных объектов, первоначальные переговоры с владельцами участков земли на территории природного проекта проводятся во время анализа осуществимости, в котором оценивается заинтересованность и необходимость земельной консолидации. Такой анализ осуществимости будет включать в себя как оценку проекта восстановления природного объекта, так и оценку самой земельной консолидации, т. е. оценку того, заинтересованы ли землевладельцы в получении земли в качестве компенсации или предпочли бы продать свою землю на территории проекта, достаточно ли мобильности земли для реализации проекта и т. д.

После того, как отчет об анализе осуществимости завершен, ведущее агентство принимает решение о целесообразности запрашиваемого проекта консолидации земель. В случае одобрения это является основанием для принятия решения о начале этапа перераспределения (см. главу 6). В таких случаях результаты анализа осуществимости представляются на втором публичном собрании, организуемом

в начале этапа перераспределения. В тех случаях, когда ведущее агентство считает предлагаемый проект невыполнимым, оно информирует заявителей в индивидуальном порядке и делает публичное объявление о результатах анализа и о своем решении отказаться от дальнейшей работы.

✓ **Основные рекомендации 5.2.**

**Анализ осуществимости**

1. Закон о земельной консолидации должен предусматривать организацию в начале этапа оценки осуществимости публичного собрания с потенциальными заинтересованными сторонами проекта, предметом которого будут цели и процедуры проекта.
2. Закон о земельной консолидации должен установить требование, чтобы результаты этапа оценки осуществимости были представлены в отчете о результатах анализа осуществимости.
3. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что анализ осуществимости должен выполняться ведущим агентством или подрядчиками, предоставляющими такие услуги. Во всех случаях ведущее агентство должно гарантировать качество и беспристрастность анализа.
4. В подзаконных нормативных актах должны описываться элементы отчета о результатах анализа осуществимости, в том числе рекомендации относительно общей осуществимости проекта, его поддержка землевладельцами, желательная модель земельной консолидации (добровольная или на мажоритарной основе), предварительный технический проект предполагаемой сельскохозяйственной инфраструктуры и его стоимость.
5. Закон о земельной консолидации должен предусматривать выявление официально не оформленных, но легитимных прав и требовать, чтобы в рамках анализа осуществимости были опрошены все легитимные землевладельцы и пользователи.
6. В подзаконных нормативных актах о земельной консолидации необходимо предусмотреть, чтобы анализ осуществимости включал первоначальную оценку потенциальных негативных воздействий на окружающую среду и предлагал меры по компенсации таких воздействий.



# ЭТАП ПЛАНИРОВАНИЯ



## 6. ЭТАП ПЛАНИРОВАНИЯ

Этап планирования – второй из трех этапов проекта земельной консолидации (см. раздел 2.1.3). Он следует после успешного завершения этапа оценки осуществимости и принятия решения о том, какие улучшения инфраструктуры (если таковые имеются) должны быть включены в него. После идет заключительный этап регистрации (постановки на учет) и осуществления проекта. Этап планирования – ключевая часть любого процесса земельной консолидации, поскольку он определяет возможное изменение структуры землевладения и землепользования, что является главным результатом проекта.

Основой этапа планирования является планирование перераспределения, которое может осуществляться специалистами ведущего агентства или передаваться ведущим агентством на подряд частным поставщикам услуг (как отмечалось в разделе 4.2). В случае запланированных незначительных улучшений сельскохозяйственной инфраструктуры, технические проекты улучшений разрабатываются параллельно с планированием перераспределения земель на территории проекта. В случае серьезных изменений или существенного перепланирования сельской инфраструктуры и ландшафта, план государственных объектов и объектов общего пользования составляется в рамках отдельного, но интегрированного процесса (см. рис. 2.1). То же самое часто будет происходить, если проект земельной консолидации будет объединен с проектами, связанными с восстановлением природных объектов, охраной окружающей среды, смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним и т. д. Тем не менее, основное внимание в данном разделе уделяется планированию перераспределения с целью поддержки развития сельского хозяйства.

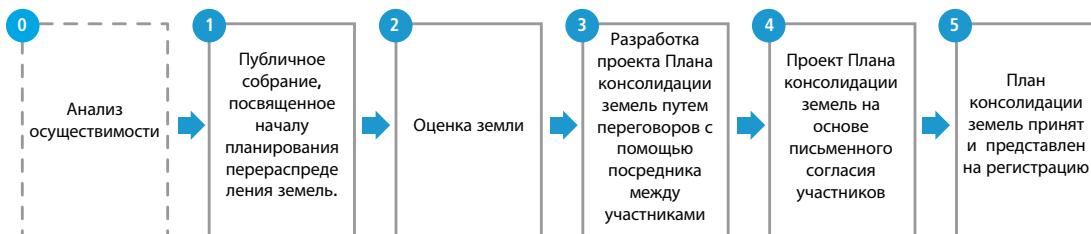
Главным итогом этапа планирования является План консолидации земель. Его также иногда называют «План перераспределения» или «План реорганизации земельных участков». Эти термины не всегда являются синонимами. Например, в Нидерландах план перераспределения является одной из составляющих частей Плана консолидации земель. В настоящем руководстве используется термин «План консолидации земель», за исключением описаний опыта конкретных стран (см. раздел 2.1.1).

Как указано в разделе 2.1.1, План консолидации земель – это комплект взаимосвязанных документов, который определяет перераспределение земель на территории проекта земельной консолидации, утверждается всеми участниками (в случае добровольной земельной консолидации) или установленным законом квалифицированным большинством (в случае консолидации земель на мажоритарной основе) землевладельцев и принимается компетентным государственным органом. Далее он является единственной основой для одновременной регистрации прав собственности, установленных Планом консолидации земли.

План консолидации земель составляется на основании предпочтений и мнений землевладельцев, землепользователей и других заинтересованных сторон, с учетом результатов оценки земли. Рис. 6.1 показывает процесс планирования перераспределения при добровольной земельной консолидации, а рис. 6.2 – при консолидации на мажоритарной основе. Обычно План сначала утверждается землевладельцами, а затем принимается ведущим агентством или конкретной организацией (например, Комиссией по земельной консолидации), уполномоченной на принятие Плана.

Принятие Плана означает окончание этапа планирования и запуск этапа регистрации и осуществления проекта (см. главу 7).

**Рис. 6.1. Процесс планирования перераспределения земель в проектах добровольной земельной консолидации**



Структура данной главы следует логической последовательности планирования перераспределения земель; в главе дан общий обзор основных аспектов процесса планирования перераспределения с конкретными указаниями и с примерами из отдельных стран.

Решение о начале планирования перераспределения, как отмечено в разделе 6.1, принимается после получения положительного результата анализа осуществимости. В разделе 6.2 обсуждаются различные аспекты переговоров по планированию перераспределения, а в разделе 6.3 – признание и регистрация легитимных прав собственности. Оценка земли, являющаяся основой для подготовки Плана консолидации земель, представлена в разделе 6.4, где также описываются цели, функции и методы такой оценки; в разделе 6.5 следует подробное описание процесса фактического планирования перераспределения, включая порядок обращения с правами третьих лиц и оценку воздействия. Глава завершается разделом 6.6 с подробным описанием конечных результатов процесса: компонентов Плана консолидации земель и его окончательного утверждения.

**Рис. 6.2. Процесс планирования перераспределения в проектах консолидации земель на мажоритарной основе**



## 6.1 ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ О НАЧАЛЕ ЭТАПА ПЛАНИРОВАНИЯ

Получив положительные результаты анализа осуществимости (т. е. земельная консолидация была признана целесообразной), ведущее агентство может принять официальное решение о продолжении проекта и начале этапа планирования. Здесь также имеют значение такие факторы, как наличие ресурсов и конкурирующие приоритетные задачи. Закон о земельной консолидации или подзаконные нормативные акты должны предусматривать, что ведущее агентство должно установить критерий для принятия решения о продолжении проекта либо отказе от его продолжения. В любом случае ведущее агентство должно привести обоснование своего решения и информировать об этом заинтересованные стороны. В решении должна быть также определена территория, на которой будет осуществляться перераспределение (территория проекта). Если это необходимо для нормальной реализации проекта, территория проекта может быть скорректирована позже.

### 6.1.1 Определение территории проекта

Территория проекта земельной консолидации определяется на основании результатов анализа осуществимости и рекомендаций, а также зависит от целей проекта и применяемого подхода (добровольного или на мажоритарной основе). Территория проекта может либо совпадать с границами, в пределах которых проводился анализ осуществимости, либо быть скорректирована на основе рекомендаций, содержащихся в анализе осуществимости.

При подходе на мажоритарной основе, когда в ходе планирования перераспределения происходит перекомпоновка всех участков, предлагаемая проектная территория должна быть как можно более компактной, чтобы гарантировать одобрение будущего плана консолидации земель квалифицированным большинством землевладельцев. Чтобы увеличить шансы на успешную реализацию проекта, территория проекта должна быть точно определена и основана на тщательном анализе. Поскольку обстоятельства могут измениться, необходимо всегда иметь возможность гибко корректировать территорию проекта (как указано в разделе 6.1.2).

При добровольной земельной консолидации (поскольку в проекте будут участвовать только те землевладельцы, которые с готовностью дадут письменное согласие) территория проекта может быть больше, что предоставит землевладельцам более широкие возможности для участия и позволит определить более широкий круг решений по перераспределению земель. Разумеется, если территория проекта слишком велика, то процесс перераспределения становится слишком сложным и трудоемким; поэтому необходимо оставить возможность ее изменять.

Например, в Дании большие проектные территории обычно определяются таким образом, чтобы охватить всех заинтересованных землевладельцев и предоставить как можно больше возможных вариантов перераспределения. Поскольку в Дании земельная консолидация является добровольной, проектная территория обычно определяется естественными границами ландшафта, такими как основные дороги, лесные массивы, реки и т. д.

### 6.1.2 Уточнение территории проекта

Как правило, хорошо продуманный и тщательно проведенный анализ осуществимости исключает необходимость существенного изменения границ проекта в ходе его выполнения. Однако Закон о земельной консолидации должен обеспечивать определенную гибкость, позволяя (при необходимости) изменять территорию проекта в ходе его реализации в связи с непредвиденными обстоятельствами, требующими корректировки границ.

Опыт разных стран дает примеры таких возможностей для корректировки, причем могут применяться различные правовые режимы в зависимости от того, какая корректировка требуется (значительная или незначительная). Например, в соответствии с Законом о земельной консолидации Германии незначительные корректировки допускаются на основании единоличного решения органа по земельной консолидации.

Публичное уведомление о таком решении не требуется и уведомляются только землевладельцы, которых это касается, и другие правообладатели. В случае значительных корректировок границ проекта в Германии процедура требует пересмотра официального решения о запуске проекта (устанавливающего границы). После этого необходимо в обязательном порядке уведомить заинтересованные стороны, проинформировать органы, представляющие общественные интересы, и провести слушания перед публикацией нового решения о проекте земельной консолидации и его границах. Аналогичная практика применяется и в Нидерландах.

Поэтому при земельной консолидации на мажоритарной основе предлагается разрешить внесение незначительных изменений при условии, что землевладельцы не будут возражать против этого, а крупные корректировки потребуют принятия нового официального решения о начале этапа планирования.

При добровольной земельной консолидации ведущему агентству должна быть предоставлена возможность вносить корректировки в границы территории проекта до принятия Плана консолидации земель, и о любых таких корректировках следует сообщать заинтересованным сторонам.

### **6.1.3 Временное обозначение и ограничения на использование земли**

Как правило, нормальные операции на рынке земли и деятельность фермерских хозяйств не нарушаются решением ведущего агентства о начале этапа планирования проекта земельной консолидации. Тем не менее, в пределах территории проекта могут быть установлены некоторые специфические ограничения. В разных странах существует разная практика установления таких ограничений.

В некоторых странах, например в Нидерландах, несмотря на то, что в рамках проектов обязательной земельной консолидации все еще может происходить передача земельных участков, все участки в пределах территории проекта должны быть временно специально помечены в Земельном кадастре, с тем чтобы покупатели были осведомлены о происходящем процессе и могли принять решение о том, следует ли продолжать оформление сделки. В конкретный момент определяется «базисная дата», что означает, что сделки, совершенные после этой даты, не включаются в План перераспределения. Даже после базисной даты каждый собственник может продать свой участок до момента регистрации Плана перераспределения. Однако в этом случае покупатель получает участок земли, расположение которого может быть изменено в результате регистрации Плана перераспределения. Все сделки после базисной даты (в принципе не включенные в план консолидации земель), конечно, должны быть включены в процесс новой регистрации. Это проверяется непосредственно перед регистрацией Плана перераспределения, с тем чтобы новые земельные участки могли быть приписаны покупателям при регистрации.

Кроме того, в некоторых странах не разрешается сажать многолетние растения или возводить здания во время этапа планирования. Без таких пометок тем, кто выдает соответствующие разрешения на местах, бывает трудно понять, что разрешение в определенных случаях должно быть временно приостановлено. Как вариант, у ведущего агентства должно быть юридическое обязательство информировать о реализуемом проекте все учреждения, выдающие разрешения.

Закон Германии о земельной консолидации предусматривает ряд временных ограничений на пользование земельными участками в процессе консолидации, таких как запрет на строительство зданий, вырубку деревьев и т. д. В Сербии запрещено строительство зданий и посадка многолетних культур и растений на территории земельной консолидации, начиная с даты опубликования решения о реализации проекта. В Турции во время планирования перераспределения и до уведомления о новой правовой ситуации все сделки с землей в районе осуществления проекта требуют разрешения ответственного органа (Jansen *et al.*, 2010).

В целях защиты интересов потенциальных покупателей при консолидации на мажоритарной основе Закон о земельной консолидации должен предусматривать внесение в Земельный кадастр специальных пометок записей о земельных участках. Это может также применяться при добровольной земельной консолидации. Закон может также налагать некоторые временные ограничения на строительство или другую схожую деятельность, например посадку многолетних растений, чтобы сохранить для разработчика проекта требуемую гибкость, или установить обязательство для ведущего агентства информировать соответствующие учреждения о предложенном проекте. Такие пометки и ограничения должны быть действительны в течение самых кратких возможных сроков.

#### ✓ Основные рекомендации 6.1.

##### Решение о начале этапа планирования

1. Закон о земельной консолидации или подзаконные нормативные акты должны требовать, чтобы решение о начале этапа планирования проекта было основано на положительных результатах анализа осуществимости.
2. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что до начала этапа планирования ведущее агентство должно определить территорию проекта.
3. При мажоритарной консолидации Закон о земельной консолидации должен предоставить ведущему агентству право вносить незначительные коррективы в территорию проекта консолидации. Крупные корректировки потребуют нового, официального решения о начале этапа планирования. Заинтересованные стороны должны быть осведомлены обо всех изменениях территории проекта.
4. Для добровольной земельной консолидации Закон о консолидации должен предусматривать возможность, если это необходимо, гибкой корректировки территории проекта, до тех пор, пока план консолидации земель не будет представлен на рассмотрение общественности.
5. Закон о земельной консолидации может в целях защиты прав потенциальных покупателей предусматривать в Земельном кадастре временную пометку земельных участков на территории проекта, а также налагать временные ограничения на определенные виды деятельности на территории проекта во избежание вмешательства в реализацию плана консолидации.

## 6.2 КОНСУЛЬТАЦИИ И ПЕРЕГОВОРЫ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Отправной точкой для планирования перераспределения является отчет о результатах анализа осуществимости, включающий, среди прочего, карты землевладений, информацию о потенциальной мобильности земли, предпочтениях отдельных землевладельцев и пользователей, а также

другую информацию, собранную на стадии оценки осуществимости (см. раздел 5.2). На основе этой информации проводятся консультации и переговоры с целью разработки проекта плана консолидации земель.

Эти консультации и переговоры должен проводить разработчик проекта земельной консолидации при поддержке ведущего агентства, которое организует публичные собрания с участием заинтересованных сторон проекта. Консультации и переговоры могут проводиться во время:

- i) индивидуальных встреч с владельцами и долгосрочными арендаторами земельных участков на территории проекта;
- ii) публичных встреч с заинтересованными сторонами проекта (см. раздел 4.5.1);
- iii) совещаний с представителями посреднических органов, созданных или избранных для осуществления проекта земельной консолидации, таких как Комитет заинтересованных сторон (см. раздел 4.5.2), и таких органов, как муниципалитеты.

Во всех случаях необходимо организовать итеративный процесс многочисленных консультаций и переговоров при содействии и под руководством разработчика проекта консолидации в ходе различных индивидуальных встреч с участниками (и другими заинтересованными лицами), например с представителями местных органов власти, а также провести ряд публичных собраний. Разработчик проекта консолидации должен изучить возможности удовлетворения предпочтений землевладельцев и долгосрочных арендаторов, а также выработать оптимальные решения для Плана консолидации земель, обеспечив при этом, чтобы проект консолидации достиг своих целей, соблюдая все принципы консолидации (см. раздел 3.2).

В ходе индивидуальных консультаций и переговоров с землевладельцами и долгосрочными арендаторами разработчик проекта земельной консолидации должен использовать информацию, собранную с помощью стандартизированных опросников и форм, начиная с этапа оценки осуществимости. Таким образом, у разработчика должна быть папка со всей собранной информацией по каждому землевладельцу (или долгосрочному арендатору), в которую он вносит дополнительную информацию, собранную в ходе последующих консультаций и переговоров. Это не только облегчит работу разработчика проекта земельной консолидации, но и обеспечит преемственность при смене разработчика, с тем чтобы новый разработчик смог взять на себя планирование перераспределения. В случаях, когда планированием перераспределения занимаются два разработчика и более, обновленная информация об отдельных переговорах должна быть доступна для всех разработчиков.

Закон о земельной консолидации должен установить требование вовлечения землевладельцев и совладельцев в планирование перераспределения и предоставления им возможности высказать свои предпочтения, чтобы соблюдались их права собственности, гарантированные конституцией. Кроме того, основополагающее значение имеет обеспечение равного обращения со всеми землевладельцами и совладельцами. Необходимо устранить или, по крайней мере, свести к минимуму риск различного обращения, например в зависимости от пола или имущественного положения. Даже в тех случаях, когда общая нормативно-правовая база запрещает дискриминацию, в реальности некоторые владельцы (или совладельцы) могут оказывать более сильное влияние на других владельцев (или совладельцев), тем самым фактически злоупотребляя полномочиями по принятию решений в отношении земельного участка, находящегося в общем владении. Таким образом, консультации должны способствовать защите прав собственности, а также предупреждению и ликвидации любых форм дискриминации различных землевладельцев и совладельцев.

Многие страны требуют согласия обоих супругов при отчуждении имущества, когда такое имущество считается общей собственностью супругов. Даже если режим совместной собственности супругов в той или иной стране не требует получения согласия супруга на отчуждение или приобретение

земли, следует активно поощрять участие супругов в опросах и переговорах в рамках процесса земельной консолидации. Передовая практика проведения консультаций с обоими супругами может быть расширена с помощью методических руководств по планированию перераспределения и инструментов укрепления потенциала.

Информацию, имеющую отношение к разработке плана консолидации земель, следует также получать от местных органов власти, общин, фермерских организаций, природоохранных организаций, организаций, представляющих интересы женщин и других заинтересованных сторон. Это необходимо делать в ходе открытых собраний и любых возможных индивидуальных встреч с заинтересованными сторонами.

Органы, созданные с целью осуществления проекта земельной консолидации, такие как Комитет заинтересованных сторон (см. раздел 4.5.2), представляют собой еще один источник получения информации, необходимой для разработки плана консолидации земель. Комитет должен представлять общие интересы заинтересованных сторон в проекте, участвовать в процессе оценки земли, помогать в переговорах о перераспределении и т. д.

Таким образом, тесное сотрудничество между Комитетом и разработчиком проекта консолидации земель облегчает реализацию проекта.

Важно, чтобы в ходе консультаций и переговоров, связанных с подготовкой плана консолидации земель, разработчик выступал также в качестве беспристрастной стороны и посредника в случае возникновения конфликта интересов между различными заинтересованными сторонами проекта (более подробную информацию см. в разделе 6.5). Здесь также могут быть полезными руководства по планированию перераспределения земельных участков, а также инструменты укрепления потенциала.

✓ **Основные рекомендации 6.2.**  
**Консультации и переговоры при планировании перераспределения**

1. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что планирование перераспределения является продолжением работ, уже начатых на этапе анализа осуществимости. Таким образом, консультации и переговоры с землевладельцами и другими правообладателями должны основываться на информации, собранной на более раннем этапе оценки осуществимости.
2. Закон о земельной консолидации должен требовать, чтобы землевладельцы и долгосрочные арендаторы в полной мере участвовали в процессе и с ними проводились консультации относительно их предпочтений на протяжении всего процесса планирования перераспределения участков, которыми они владеют и/или пользуются.
3. Закон о земельной консолидации должен обеспечивать возможность высказать свою позицию для всех заинтересованных сторон, участвующих в проекте.
4. Закон о земельной консолидации должен предусматривать проведение консультаций со всеми заинтересованными сторонами индивидуально, в ходе публичных собраний, а также посредством консультаций с органами, созданными с целью осуществления проекта земельной консолидации (например, с Комитетом заинтересованных сторон).
5. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что необходимо проводить консультации со всеми совладельцами, включая супругов, которые должны участвовать в процессе переговоров. В руководствах по перераспределению должны содержаться указания о том, каким образом нужно содействовать активному участию женщин в интервью и публичных собраниях.
6. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что разработчик проекта консолидации должен содействовать проведению переговоров между всеми заинтересованными сторонами в рамках подготовки проекта плана консолидации земель.
7. Закон о земельной консолидации должен требовать, чтобы разработчик проекта консолидации выступал в качестве беспристрастной стороны в ходе консультаций и переговоров с заинтересованными сторонами в рамках проекта и действовал в качестве посредника в случае возникновения конфликтов.

### 6.3 СОДЕЙСТВИЕ ПРИЗНАНИЮ И РЕГИСТРАЦИИ ЗАКОННЫХ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ

Успешная реализация проекта земельной консолидации во многом зависит от точности данных официальной регистрации прав собственности, учитывая, что данные из официальных реестров являются основой идентификации землевладельцев и других правообладателей как при проведении анализа осуществимости, так и при планировании перераспределения. Во многих странах регистрация земельных участков, имеющаяся в официальном Земельном кадастре, не в полной мере соответствует фактической ситуации на местах. Это может сложиться по следующим причинам, перечень которых не является исчерпывающим: сделки, не прошедшие официальную регистрацию, или другие обстоятельства, вследствие которых легитимные права собственности не зарегистрированы, технические ошибки в Земельном кадастре, незавершенные наследственные дела, неизвестные владельцы и т. д.

Охват официальной регистрацией легитимных прав владения и пользования земельными ресурсами в разных странах разный и зависит от традиций, национальной правовой системы, правил ведения Земельного кадастра, сложности процедур осуществления сделок, уровня коррупции, а также доступа к услугам по регистрации прав собственности и стоимости этих услуг. Однако даже в странах с полностью развитой системой регистрации земельной собственности имеет место несоответствие между официальной информацией о зарегистрированных правах собственности и фактическим положением дел.

Земельная консолидация, как инструмент, затрагивающий права владения и пользования, требует полной правовой определенности для выявления всех полноправных участников проекта, планирования перераспределения, принятия плана консолидации земель и, в результате, его регистрации. Поэтому в законодательстве, касающемся земельной консолидации, часто затрагиваются вопросы идентификации связанных с владением землей прав и вынесения решений по таким вопросам в рамках проекта.

Масштабы этой работы зависят от национальных систем управления земельными ресурсами. В некоторых странах проблемы вынесения решений по спорным вопросам вообще не учитываются, в некоторых вводятся механизмы доверительных управляющих для решения вопросов, которые не могут быть решены в рамках процесса земельной консолидации, тогда как в других странах органы, занимающиеся вопросами земельной консолидации, уполномочены выносить решения в отношении прав, связанных с земельными участками (параллельно или в рамках процесса земельной консолидации). Некоторые национальные системы в процессе земельной консолидации также используют ускоренные судебные процедуры для решения вопросов, связанных с правами на землю, и/или включения соответствующих окончательных судебных решений в План консолидации земель даже после его принятия. Правовой подход к этому вопросу в Германии представляет собой одно из возможных решений (врезка б.1).



Информационная встреча по вопросам земельной консолидации в селе Бравича, Молдова (февраль 2005 года). © ФАО

**Врезка 6.1. Правовые претензии, связанные с правами на землю, в Германии**

Раздел 13 («Владение на правах собственности как основание права собственности. Оспариваемые претензии»)

- (1) Если из земельного кадастра не очевидно, кто является собственником, то заинтересованной стороной считается тот, кто фактически владеет участком.
- (2) В случае оспаривания права собственности орган по консолидации может до разрешения вопроса назначить доверенное лицо правомочной стороны. То же самое относится и к случаям, когда владелец на правах собственности не существует. (...), и в этом случае орган по консолидации будет принимать решения, необходимые для проведения земельной консолидации. Заинтересованные стороны уведомляются о принятых решениях, имеющих для них обязательную силу в контексте процедуры земельной консолидации. Если окончательное решение суда доводится до сведения органа по консолидации, оно принимается во внимание. Применяться должен раздел 64.
- (3) Высший орган по земельной консолидации и суд по делам о земельной консолидации (статья 138) обладают теми же правами и выполняют те же функции, которые описаны в подразделе (2) настоящего раздела.
- (4) Положения подразделов 1–3 применяются соответственно в отношении прав на недвижимое имущество, дающих право собственнику владеть землей, пользоваться ею или ограничивать ее использование. Вышеуказанное применяется также в тех случаях, когда не требуется внесение таких прав в земельный кадастр для подтверждения их действительности в отличие от первичных (*prima facie*) доказательств, содержащихся в земельном кадастре)..

Раздел 64 («Изменение Плана консолидации земель после издания Распоряжения об осуществлении»)

Орган по консолидации вправе вносить изменения или дополнения в План консолидации земель после принятия Распоряжения об осуществлении (разделы 61 и 63) в случае, если общественные интересы или важные непредвиденные экономические требования заинтересованных сторон делают такое изменение или дополнение необходимым, или если ему стало известно об окончательном решении суда.

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

В Литве, где используется модель добровольной земельной консолидации, вынесение решений по спорным вопросам в отношении прав не является частью процесса земельной консолидации, и в нем могут участвовать только «беспроблемные» участки.

В Норвегии проекты земельной консолидации утверждаются специализированным судом, в то время как в Дании существует Региональная комиссия по земельной консолидации под председательством судьи, в которой участвуют другие специалисты. В обеих странах разрешение спорных вопросов, касающихся прав на землю в зоне земельной консолидации, и утверждение Плана консолидации осуществляются на основании судебного решения.

В Финляндии учреждением, ответственным за проекты земельной консолидации, является Национальный кадастр, а практическая реализация осуществляется кадастровым землеустроителем и двумя доверительными управляющими, избираемыми муниципальным советом (см. раздел 2.2.2). Землеустроитель и два доверительных управляющих, осуществляющие проект, имеют право разрешать земельные споры между землевладельцами, хотя их решения могут быть обжалованы в Земельном суде.

В Северной Македонии для обеспечения включения земельных участков неизвестных владельцев и владельцев, с которыми не удалось связаться, а также в случае нерешенного вопроса о наследовании, в Закон о земельной консолидации был введен специальный институт доверительных управляющих.

На основе приведенных выше примеров можно сделать вывод о том, что, хотя земельная консолидация как инструмент и не может решить всех юридических проблем, она может в значительной степени способствовать совершенствованию процесса регистрации прав собственности, что в целом является важным позитивным результатом осуществления проекта земельной консолидации. Закон о земельной консолидации должен предписывать конкретные шаги по выявлению легитимных прав собственности, возможных проблем с регистрацией и других текущих разбирательств в отношении земельных участков на территории осуществления проекта земельной консолидации. Закон должен также предусматривать механизмы, которые будут разрешать выявленные проблемы, если это возможно.

Закон о земельной консолидации должен в максимально возможной степени использовать существующие правовые механизмы, но в то же время быть достаточно гибким, чтобы предписывать новые механизмы, которые обеспечивали бы защиту всех зарегистрированных или незарегистрированных легитимных правообладателей и впоследствии способствовали бы официальной регистрации их прав. В процессе разработки законодательства для каждой категории проблем, связанных с регистрацией прав собственности, можно использовать несколько инструментов и подходов. На рис. 6.3 представлен не исчерпывающий перечень возможных проблем и задач, а также способов их решения в соответствии с национальной правовой системой. Правовая система и выбранный набор законодательных подходов определяют, какие решения могут быть реализованы в конкретной стране.

**Рис. 6.3. Возможные решения конкретных правовых проблем и проблем регистрации**

Проблема	Ответственное учреждение	Правовой механизм решения проблемы
Ошибки, связанные с личными данными землевладельца, типом права или расхождениями между зарегистрированной и фактической категорией земельного участка	Землевладелец при содействии разработчика проекта земельной консолидации и ведущего агентства	Существующее законодательство, касающееся исправления ошибок в Земельном кадастре
Нерешенные вопросы наследования и земельные участки без установленного права собственности	Ведущее агентство или другие государственные учреждения, имеющие соответствующий опыт в имущественных и правовых вопросах	Представитель или доверительный управляющий
	Стандартный процесс	Существующее законодательство
Земельные споры	Ведущее агентство или внесудебные государственные органы (например, комиссии, созданные для проведения земельных реформ)	Процедура медиации
	Суды	Ускоренные процедуры
Юридически не утвержденные легитимные права	Ведущее агентство или внесудебные государственные органы (например, комиссии, созданные для проведения земельных реформ)	Конкретные процедуры вынесения решений по спорным вопросам, предусмотренные Законом о земельной консолидации
	Суды	Ускоренные процедуры

Вопросы, связанные с техническими ошибками в буквенно-цифровых или графических данных в Земельном кадастре, должны выявляться на этапах оценки осуществимости и планирования, а затем по просьбе ведущего агентства решаться Земельным кадастром.

Другие ошибки, связанные с личными данными землевладельца, типом права или расхождениями между зарегистрированной и фактической категорией земельного участка, должны выявляться в процессе земельной консолидации. После этого землевладелец должен быть проконсультирован о необходимых административных действиях для исправления данных, желательно в процессе перераспределения, чтобы проблема была решена к моменту принятия Плана консолидации земли. При наличии обстоятельств, приведенных выше, необходимо следовать официальным национальным правовым процедурам регистрации земли, и этот процесс должен быть облегчен ведущим агентством.

Нерешенные вопросы наследования и проблема земельных участков без заявленных прав собственности (участки, собственники которых не установлены) для целей проекта земельной консолидации могут быть решены с помощью введения института доверительных представителей и управляющих. Роль доверительных управляющих может быть возложена на специалистов ведущего агентства или другого государственного учреждения, имеющего соответствующий опыт в имущественных и правовых вопросах. Роль таких лиц могла бы заключаться в защите интересов наследников и неустановленных или незарегистрированных землевладельцев в процессе планирования перераспределения, а также в обеспечении того, что процесс земельной консолидации не будет заблокирован.

Там, где это возможно, ведущее агентство или другой орган, принимающий решения (например, Комиссия по земельной консолидации), должны быть наделены полномочиями для осуществления процедур, связанных с медиацией по имущественным спорам или вынесением решений по спорным вопросам, касающимся имущественных прав. Применение таких процедур будет оправдано необходимостью обеспечить правовую определенность для целей планирования перераспределения и создать необходимые предварительные условия для принятия Плана консолидации земель.

Можно также включить положения об ускоренных судебных или административных процедурах для решения связанных с землей правовых вопросов и споров в рамках территории проекта земельной консолидации. Закон о земельной консолидации должен предусмотреть соответствующие механизмы распоряжения спорными земельными участками в процессе планирования перераспределения (например, при необходимости, компенсация в пользу одной из сторон в судебном процессе) чтобы в процессе перераспределения такие участки рассматривались как «закрепленные» земельные участки (см. раздел 6.5.1), либо же оставались вне территории проекта земельной консолидации. Вышеизложенное важно для того, чтобы не тормозить общую реализацию проекта земельной консолидации.

Во всех случаях такой подход должен обеспечивать надлежащую защиту всех легитимных прав и не допускать задержек или препятствий в осуществлении проекта земельной консолидации.

✓ **Основные рекомендации 6.3.****Содействие признанию и регистрации законных прав собственности**

1. Закон о земельной консолидации должен в максимально возможной степени использовать существующие правовые механизмы, но в то же время быть достаточно гибким, чтобы предписывать новые механизмы, которые обеспечивали бы защиту всех зарегистрированных или незарегистрированных легитимных правообладателей и впоследствии способствовали бы официальной регистрации их прав.
2. Технические ошибки в Земельном кадастре должны выявляться на этапах оценки осуществимости и планирования, а затем, по просьбе ведущего агентства, устраняться Земельным кадастром до принятия Плана консолидации земель.
3. Любые расхождения между зарегистрированной в Земельном кадастре и фактической категорией земельного участка должны обсуждаться в ходе консультаций с соответствующими землевладельцами в ходе процесса перераспределения и такие землевладельцы должны получить консультацию о необходимых действиях для исправления данных.
4. Закон о земельной консолидации может предусмотреть введение представителей или доверительных управляющих на время осуществления проекта земельной консолидации для включения участков с незавершенным наследованием и не заявленными правами собственности (земля, владельцев которой не удалось установить).
5. Закон о консолидации может разрешить ведущему агентству или другому органу (например, Комиссии по земельной консолидации) содействовать разрешению земельных споров и/или вынесению юридических решений по вопросам, связанным с правами на участки в пределах территории проекта. Такой процесс должен осуществляться параллельно или в увязке с планированием перераспределения и обеспечивать прояснение существующей правовой ситуации.
6. Если вышеупомянутый механизм урегулирования споров неосуществим, то другим вариантом могло бы стать введение ускоренных судебных и административных процедур для оперативного урегулирования правовых вопросов и споров, касающихся земельных участков в пределах территории проекта земельной консолидации, чтобы не задерживать и не останавливать его осуществление. Этот вопрос должен быть урегулирован в Законе о земельной консолидации или правовых актах, регулирующих судебные и административные процедуры.

**6.4 ОЦЕНКА ЗЕМЛИ**

Оценка земельных участков и другой собственности на территории проекта имеет важное значение для всех проектов земельной консолидации. Она способствует реализации принципа «не хуже, чем было» (см. раздел 3.2.2) и обеспечивает основу для определения стоимости земельных участков до и после осуществления проекта. Кроме того, она является основой для выплаты компенсаций в случаях, когда стоимость участков не совпадает. Способы оценки земельных участков варьируются в зависимости от того, проводится ли земельная консолидация добровольно или на мажоритарной основе. Оценка может не ограничиваться только земельными участками. В редких случаях происходит обмен земель, занятых под объектами, такими как ирригационная система, фруктовый сад, лесное угодье или сельскохозяйственное здание. В этих случаях для урегулирования финансовых вопросов между старым и новым владельцем необходимо провести специальную оценку стоимости.

#### 6.4.1 Цель оценки земли

При добровольной земельной консолидации для руководства переговорами между землевладельцами часто применяется сочетание рыночного подхода и метода относительной стоимости. Результатом оценки является карта, на которой указаны стоимости участков, и список владельцев с соответствующей стоимостью их участков. Имея на руках результаты оценки, когда варианты становятся ясны, землевладельцы решают, участвовать в проекте или нет, и какие у них преимущества при обмене с другими владельцами и/или купле-продаже участков.

В большинстве случаев при земельной консолидации часто применяется метод относительной оценки стоимости земли, поскольку цель процесса оценки – обеспечить, чтобы землевладельцы получили участки эквивалентной стоимости по сравнению с ситуацией, существовавшей до проекта. При консолидации земель на мажоритарной основе, как правило, предусмотрены правовые ограничения на недостаточное и избыточное распределение, а также вычет нескольких процентов для социальных объектов и коммунальных сооружений (см. разделы 2.4, 6.5.1, 6.5.3 и 7.3). Для обеих ситуаций устанавливается минимальное и максимальное отклонение стоимости земли каждого конкретного землевладельца. В целях содействия расширению фермерских хозяйств необходимо также содействовать заключению договоров купли-продажи в добровольном порядке. В этих случаях оценка может быть использована для определения рыночной стоимости.

#### 6.4.2 Выполняемые Роли и обязанности при оценке земли

Проведение оценки требует сочетания экспертных знаний и знания местных особенностей. В большинстве анализируемых стран она, как правило, выполняется экспертами в области сельского хозяйства, оценщиками земли, а также представителями правообладателей под руководством разработчика проекта консолидации земель. Ведущее агентство отвечает за организацию процесса и привлечение необходимых специалистов. В некоторых случаях оно может иметь собственных специалистов, но в основном оно заключает договоры с экспертами, оценщиками и/или местными жителями, которые проводят оценку, или выплачивает им вознаграждение.



Оценка земли в проекте земельной консолидации в Дании Halkjaer Enge, Дания (2004 год). Руководство процессом оценки земли возложено на разработчика проекта земельной консолидации, двух местных агрономов и избранный Комитет заинтересованных сторон. © Niels Haldrup

Опыт разных стран различается. В Дании оценка проводится Комитетом землевладельцев (выборным органом, представляющим общие интересы землевладельцев), разработчиком (разработчиками) проекта земельной консолидации и одним или двумя местными агрономами, обладающими специальными знаниями о качестве почвы и производственной ценности сельскохозяйственных угодий на территории проекта. В Финляндии оценка проводится кадастровым землеустроителем и двумя доверенными лицами, как правило, представителями муниципалитетов.

В Литве за процесс оценки отвечает разработчик проекта земельной консолидации, однако работы выполняет квалифицированный оценщик имущества, работающий по найму либо являющийся субподрядчиком разработчика проекта.

В Сербии оценка проводится подкомиссией в составе сельскохозяйственного инженера, отвечающего за оценку и классификацию земли, и как минимум двух представителей землевладельцев, участвующих в проекте земельной консолидации.

Аналогичным образом, в Нидерландах создаётся подкомиссия в составе представителей под руководством агронома, работающего по контракту с ведущим агентством. В Турции ее выполняют три представителя Министерства сельского и лесного хозяйства, а также один человек, представляющий землевладельцев, и еще один человек, представляющий главу деревни или города (в общей сложности пять человек).

Рекомендуется привлекать к процессу оценки земли несколько лиц или органов, с тем чтобы гарантировать качество оценки. Представительство землевладельцев обеспечивает прозрачность процесса и доверие к нему. В тех случаях, когда необходимо оценить имущество, отличное от земли, можно привлекать специализированных оценщиков. Например, оценка фруктовых садов, лесов или зданий должна проводиться профессиональным оценщиком, обладающим знаниями в соответствующей области.

### Врезка 6.2. Лица, проводящие оценку в Германии

Раздел 31 («Процедура оценки»)

- (1) Оценку, как правило, проводят эксперты в области сельского хозяйства. Орган по консолидации после заслушивания мнения Совета Органа участников определяет количество экспертов и выбирает их из списка подходящих экспертов, составляемого вышестоящим органом по консолидации по согласованию с Ассоциацией фермеров. Этот орган руководит оценкой. Совет оказывает содействие в проведении оценки.
- (2) Если для проведения оценки требуются знания, выходящие за рамки общего сельскохозяйственного опыта, привлекаются признанные эксперты, обладающие знаниями в нужных областях.

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

### 6.4.3 Метод оценки земли

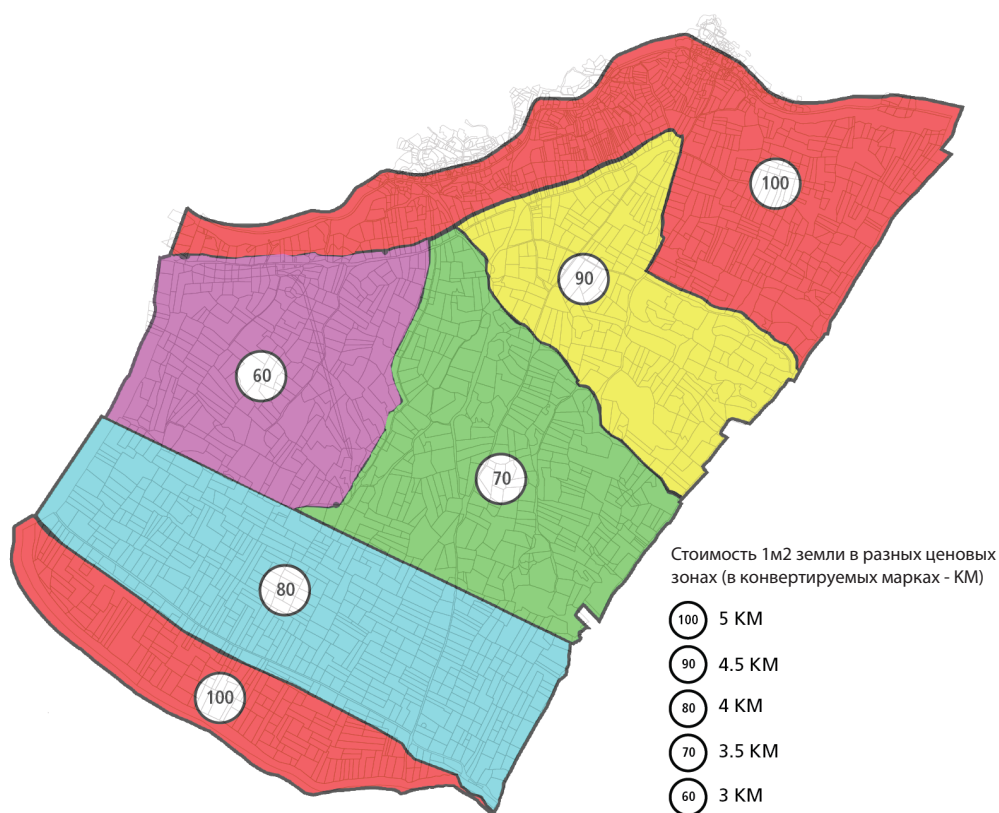
Метод оценки земли зависит от типа земельной консолидации. Важным принципом является использование одного и того же метода на протяжении всего проекта. При добровольной земельной консолидации все участники обладают свободой действий в ходе проекта, что дает большую гибкость в отношении типа используемой оценки при условии, что все участники выразили согласие. Метод оценки при добровольной земельной консолидации может быть заранее определен в Законе о консолидации или оставлен на усмотрение ведущего агентства и/или участников проекта. Часто применяется сравнительный подход, связанный с операциями на рынке сбыта в регионе.

В Дании решение о применяемом методе оценки принимается разработчиком проекта земельной консолидации совместно с Комитетом землевладельцев под руководством Датского управления сельского хозяйства, которое является ведущим агентством. Карта оценки земли составляется на основе комбинации относительной стоимости участков (стоимость лучшей сельскохозяйственной земли на территории проекта фиксируется как 100) и их рыночной цены.

После достижения договоренности с Комитетом заинтересованных сторон о рыночной цене земли, оцениваемой как 100 (лучшая земля на территории проекта), соответствующая рыночная цена всех остальных участков рассчитывается математически, исходя из их относительной стоимости.

В Литве, согласно Постановлению № 81 «Об утверждении Национальной стратегии консолидации земли», если в проект консолидации земли не включена государственная или муниципальная земля, метод оценки выбирают участвующие в проекте собственники под руководством разработчика проекта. Если в проект включена государственная или муниципальная земля, то Закон о земле обязывает применять индивидуальную оценку всех участков. На территории данного проекта земельной консолидации все земельные участки должны оцениваться одним и тем же методом (статьи 75–77).

**Рис. 6.4. Карта оценки земли для пилотного проекта ФАО по земельной консолидации в деревне Драчево, Босния и Герцеговина**



Этот пилотный проект добровольной земельной консолидации (TCP/BIH/3402) осуществлялся в период 2011–2015 годов. Была применена упрощенная методология с несколькими категориями стоимости земли: лучшая земля имеет относительную стоимость 100, вторая лучшая земля – 90, и т. д.

Земельная консолидация на мажоритарной основе требует «более серьезной» правовой базы, поскольку в случае принятия Плана консолидации земель в его осуществлении участвуют все землевладельцы, независимо от того, проголосовали они за или против. Правовая база должна защищать все права собственности и обеспечивать объективную основу для соблюдения принципа «не хуже, чем было». Обычно оценка при земельной консолидации на мажоритарной основе базируется на сравнении производственного потенциала земли. Такие вопросы, как доступность, форма и размер земельных участков, а также добавленная стоимость, обусловленная активами, не учитываются при составлении Плана. Их учет сделал бы систему обмена слишком сложной (слишком много категорий, различий и слишком много работы по определению стоимости активов, которые, в конце концов, могут быть и не обменены). Кроме того, такой фактор, как доступность, является субъективным и может измениться после строительства новой инфраструктуры. Другая причина заключается в том, что применяются правовые ограничения на недостаточное или избыточное распределение. Было бы несправедливо принимать во внимание субъективные факторы и/или инвестиции в землю, так как это также привело бы к недостаточному или избыточному распределению участков максимальной площади. Аналогичным образом, правовые лимиты вычетов для объектов общественной инфраструктуры применяются единообразно и не должны принимать во внимание субъективные факторы и инвестиции (например, если владелец имеет дорогостоящее оросительное сооружение, его вычет будет больше). В случае обмена земли вместе с активами используются отдельные процедуры компенсации (см. раздел 7.3).

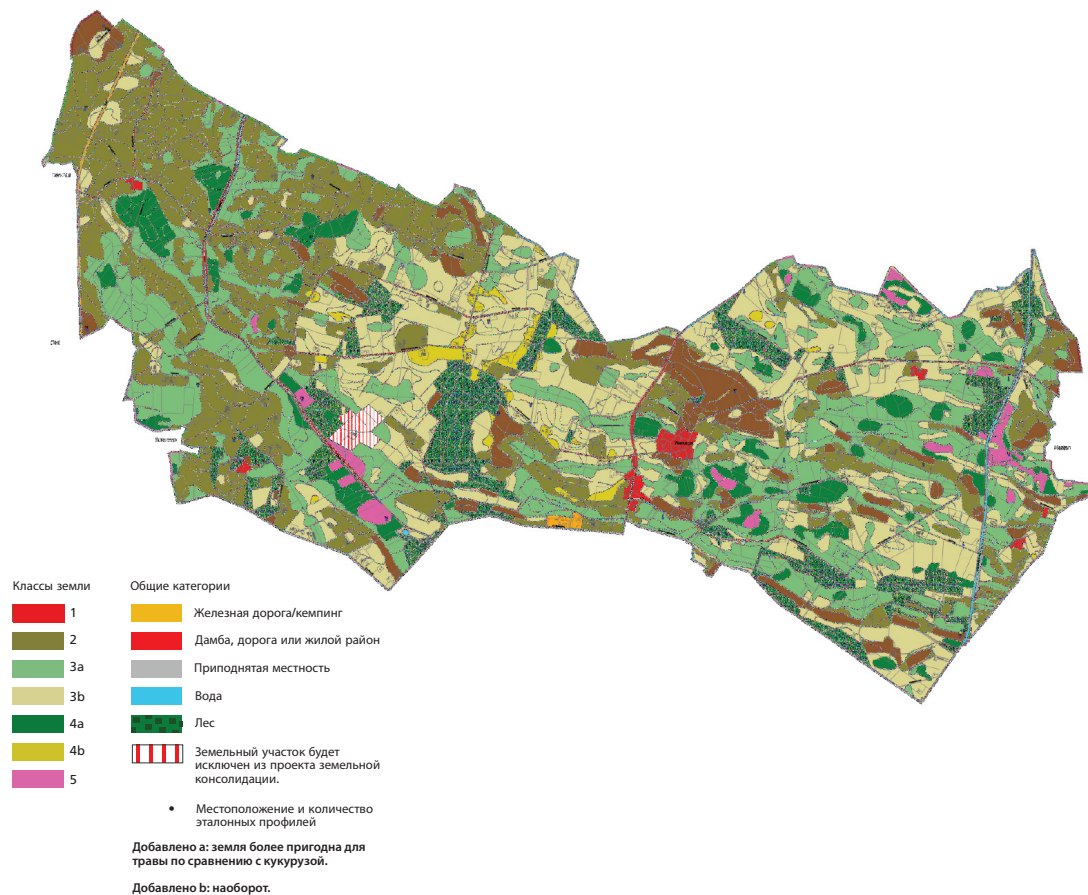
Как обсуждалось в разделе 6.5.1, важно стимулировать расширение фермерских хозяйств, сокращая тем самым количество участков. Купля-продажа для целей расширения может осуществляться либо напрямую между владельцами, либо через земельный банк и/или путем распределения земли фермерам, желающим расширить свои хозяйства. В этих ситуациях используется рыночная оценка цен.

Хотя производственный потенциал является основным параметром для официальной процедуры земельной консолидации на мажоритарной основе, на практике оценка рыночной стоимости также будет проводиться в тех случаях, когда проект включает соглашения о купле-продаже участков в процессе земельной консолидации.

В Турции зоны оценки на территории проекта определяются с учетом почвенных карт, местоположения и графиков урожайности. При вычислении индекса стоимости земельного участка вес индекса почвы составляет 60%, а индекса местоположения и других характеристик – 40%. В Нидерландах оценка основана на производственном потенциале, т. е. на таких типичных факторах, определяющих качество почвы, как текстура почвы, скорость просачивания воды и глубина залегания корней. Субъективные факторы, например размер и форма земельных участков, местоположение, доступ и другие, не принимаются во внимание. В последнее время почвенные карты и карты грунтовых вод в масштабе 1:25 000 служат основой для определения ограниченного числа классов. В этой части процесса участвуют эксперты, которые делят различные типы почв на классы сопоставимой стоимости для обмена.

В Германии сравнительная оценка должна проводиться на основе естественного плодородия почвы. При необходимости может быть проведена дополнительная и отдельная оценка «существенных компонентов участка, которые оказывают постоянное влияние на его стоимость». Что касается строительных площадок и земли под застройку, то требуется оценка на основе рыночной стоимости. В соответствии с *Законом о земельной консолидации* Германии основным параметром, на котором основывается оценка земельных участков сельскохозяйственного назначения, является «долгосрочная прибыль, которую земельный участок может приносить любому собственнику, независимо от его удаленности от усадьбы или деревни, при обычном использовании» (раздел 28, (1) и (2)). В Финляндии при оценке могут учитываться самые разные аспекты, такие как наличие или отсутствие дренажа, риск затопления или даже тень от леса.

Рис. 6.5. Карта оценки земли для проекта земельной консолидации в Олст-Везепе, Нидерланды



Этот проект обязательной земельной консолидации площадью 4073 га был реализован в период с 2010 по 2016 год.

Источник: Вагенингенский университет и научно-исследовательский центр.

Общий принцип планировании перераспределения заключается в том, что земля со зданиями и другими капиталоемкими активами не должна обмениваться и ее по возможности нужно избегать. Однако в редких случаях, когда это нужно, необходимо оценить конкретную стоимость активов оценщиком, специализирующимся на определенных объектах оценки (здания, сады, лес, ирригационные сооружения). Затем она подлежит утверждению и финансовому урегулированию между старым и новым владельцем.

При формулировке положений об оценке земельных участков в Законе о земельной консолидации его разработчик должен ознакомиться с существующими национальными основами оценки земли, установленными стандартами и/или нормами сертификации и, возможно, опираться на них, либо определить, чем оценка земли при консолидации должна отличаться от обычных процедур.

#### 6.4.4 Утверждение результатов оценки земли

Результаты оценки земли оказывают важное влияние на процесс перераспределения. В случае добровольной земельной консолидации оценка земли служит руководством для потенциальных участников (продавцов и покупателей). При земельной консолидации на мажоритарной основе результаты оценки земли служат базисом для перераспределения земельных участков, и далее для финансовых расчетов между землевладельцами. Важно, чтобы землевладельцы доверяли оценке земли и перераспределение имело прочную методологическую и правовую основу. В разных странах используются разные механизмы контроля качества оценки. Важным способом обеспечения качества оценки и укрепления доверия к ней является вовлечение землевладельцев и других правообладателей в процесс оценки земли, что позволяет использовать их знание местной специфики. Это может быть сделано через такие структуры, как Комитет землевладельцев в Дании, или через местные группы, такие как Подкомитет по оценке в Сербии. Как это практикуется во многих странах, в процесс может быть встроена система сдержек и противовесов для того, чтобы землевладельцы имели право вносить предложения и возражения в отношении результатов оценки земли либо в ходе публичных собраний, либо непосредственно разработчику проекта перераспределения. При земельной консолидации на мажоритарной основе, как, например, в Северной Македонии, землевладельцы могут голосовать за утверждение плана консолидации земель, который основывается на проведенной оценке земельных участков. Кроме того, как при обязательной земельной консолидации, так и при консолидации на мажоритарной основе землевладельцы, как правило, имеют право обжаловать План консолидации земель, включая результаты оценки, лежащие в его основе (например, в Нидерландах, Германии и Северной Македонии). Для обеспечения прозрачности процесса оценки земли необходимы строгие гарантии, такие как процедуры голосования и апелляции в отношении Плана консолидации и результатов оценки, поскольку оценка является основой всей процедуры перераспределения.

В случае добровольной земельной консолидации участия местных представителей в оценке, как правило, достаточно, поскольку результаты оценки земли являются лишь руководством для землевладельцев и оставляют им свободу выбора при принятии решений об условиях перераспределения их участков.

В Нидерландах до принятия в 2006 году Закона о развитии сельских территорий землевладельцы могли возражать против результатов оценки после подготовки карт оценки. Однако последующее законодательство отменило такие права и в настоящее время разрешает подавать апелляции только по поводу Плана перераспределения и Перечня финансовых платежей, которые в конкретном контексте Нидерландов являются частью Плана консолидации земель (который утверждается на более раннем этапе). Здесь важную роль сыграло то, что в настоящее время площади, на которых осуществляется земельная консолидация, значительно меньше, чем раньше, а это означает, что процедура может быть более короткой и простой. После истечения срока для подачи апелляции на План перераспределения земель ведущее агентство координирует свои действия с судом для обеспечения рассмотрения поданных апелляций в разумные сроки и во взаимной связи. Таким образом, не происходит задержка перехода к созданию новых земельных участков. Апелляции по поводу Перечня финансовых платежей рассматриваются после регистрации Плана консолидации земель.

✓ **Основные рекомендации 6.4.**  
**Оценка земельных участков**

1. При реализации проектов консолидации Закон о земельной консолидации должен требовать оценки земельных участков. Закон должен определить основные принципы оценки, а более детально процедура прописывается в подзаконных нормативных актах.
2. Хотя при консолидации можно использовать разные методы оценки, Закон о земельной консолидации должен требовать применения одного и того же метода оценки ко всем земельным участкам в рамках территории данного проекта.
3. Процедуры оценки должны зависеть от того, какой вид земельной консолидации происходит – добровольный или на мажоритарной основе. В первом случае цель оценки – содействие упрощению заключения соглашений между заинтересованными землевладельцами. Во втором случае цель состоит в определении стоимости исходных земельных участков как основы для реализации принципа «не хуже, чем было».
4. Желательно, чтобы Закон о земельной консолидации требовал проведения оценки профессионалами в сочетании с органом (например, Комитетом заинтересованных сторон), представляющим общие интересы всех землевладельцев и соответствующих правообладателей.
5. При земельной консолидации на мажоритарной основе подзаконные нормативные акты должны установить ключевые критерии оценки земли. По каждому проекту земельной консолидации следует разработать классификацию земель, основанную на производственном потенциале почвы, и представить ее всем землевладельцам и правообладателям при запуске проекта.
6. Закон о земельной консолидации должен постановить, что стоимость зданий или других активов будет оцениваться только в тех случаях, когда этот участок передается новому владельцу. В таких случаях закон должен допускать привлечение оценщиков, специализирующихся на конкретном объекте оценки.
7. Так как планирование перераспределения основывается на результатах оценки, Закон о земельной консолидации должен установить гарантии и строгие правила при консолидации земли на мажоритарной основе в целях обеспечения качества оценки и предоставления возможности заинтересованным сторонам обжаловать План консолидации земель, а также результаты оценки земли в суде.

## 6.5 ПЛАНИРОВАНИЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Планирование перераспределения является не только техническим мероприятием, но и сложным процессом, в котором прозрачность, консультации и участие являются одними из ключевых принципов. Оно непосредственно основывается на результатах этапа оценки осуществимости. На протяжении всего процесса необходимы интенсивные консультации и переговоры с помощью посредников, причем особое внимание необходимо уделить обеспечению участия всех землевладельцев и долгосрочных арендаторов (как мужчин, так и женщин). Это требует (в дополнение к техническим знаниям) навыков межличностного общения и эффективной коммуникации для установления доверия внутри общины. Без этих важнейших элементов шансы на успех зачастую ограничены.

План консолидации земель является основным результатом проекта земельной консолидации и Закон о земельной консолидации должен предусматривать необходимые условия подготовки

этого Плана. Разработчик проекта консолидации проводит опрос землевладельцев и других заинтересованных сторон об их предпочтениях относительно перераспределения участков и общего планирования территории проекта, опираясь на первоначальную информацию и предпочтения, уже собранные на этапе оценки осуществимости.

### 6.5.1 Перераспределение земельных участков

Планирование перераспределения участков обычно начинается с публичного собрания, на которое должны быть приглашены все местные землевладельцы и другие заинтересованные стороны, выявленные на этапе оценки осуществимости (см. рис. 6.1 и 6.2). Прежде чем приступить к перераспределению земельных участков, необходимо систематически собирать информацию о предпочтениях землевладельцев, начав с этапа оценки осуществимости и продолжая на этапе планирования. После первого публичного собрания разработчик проекта земельной консолидации должен непрерывно проводить индивидуальные консультации и переговоры.

При подготовке оценки земель (см. раздел 6.4) рекомендуется разделить территорию проекта на территориальные единицы (подзоны) с естественными границами, такими как дороги, водные объекты или лесные полосы. Эти подзоны используются при оценке, поскольку земельные участки в одной подзоне часто имеют одинаковую или очень близкую стоимость. Однако эти подзоны также могут иметь важное значение при планировании перераспределения земель, поскольку План консолидации земель разрабатывается постепенно, подзона за подзоной, с учетом природных или инфраструктурных границ.

Как показано на рис. 6.1 и 6.2, существует множество сходств, но также и существенных различий между планированием перераспределения земель, проводимым в рамках добровольной модели земельной консолидации или модели на мажоритарной основе. На первом этапе любого планирования перераспределения важно определить потенциальных продавцов на территории проекта. Из результатов анализа осуществимости должно быть ясно, какие из землевладельцев предпочитают добровольно продать свои земельные участки, не получая другой земли (например, когда они хотят прекратить заниматься сельским хозяйством в силу возраста, либо живут за границей или по другим причинам). Таким образом, проект земельной консолидации сможет не только снизить фрагментацию земель, но и способствовать расширению сельскохозяйственных владений и фермерских хозяйств.

Как кратко изложено в разделе 5.2, наличие на территории проекта земельного пула, состоящего из земельных участков частных землевладельцев, которые добровольно решают продать земельные участки, или из имеющихся в государственной собственности земель сельскохозяйственного назначения, имеет решающее значение для успеха планирования перераспределения. Более стратегическим способом сделать доступными государственные земли сельскохозяйственного назначения является создание и использование земельного банка в сочетании с консолидацией земель (см. главу 10). Имеющийся земельный пул особенно важен при добровольной модели земельной консолидации, когда планирование перераспределения часто можно рассматривать как цепочки сделок и один обмен ведет к следующему (Hartvigsen, 2014b).

При планировании перераспределения в рамках мажоритарной модели вся земля на территории проекта, в принципе, мобильна. Однако дальнейшая мобильность земель также необходима для содействия расширению владений и размеров ферм, для строительства сельскохозяйственной инфраструктуры и т. д. По итогам оценки земли разработчик проекта земельной консолидации может уточнить у потенциальных продавцов, готовы ли они продать землю по согласованной цене. Потенциальные покупатели также идентифицируются и их интерес должен быть подтвержден с учетом фактической цены, выявленной и согласованной в ходе оценки земли. Разработчик проекта

земельной консолидации может в рамках обеих моделей консолидации облегчить заключение договоров купли-продажи между продавцами и покупателями.

В ходе планирования перераспределения земель от участвующих землевладельцев следует собирать информацию о том, в какой из выявленных подзон они хотели бы получить в собственность участок в результате земельной консолидации. Участки, уже принадлежащие участникам в этих зонах, часто называются «закрепленными земельными участками», вокруг которых их владельцы консолидируют свои другие участки. Закрепленные участки могут также включать участки с дополнительными активами, такими как многолетние растения (фруктовый сад, виноградники, лес и т. д.). Зачастую есть подзоны, которые пользуются большей популярностью, чем другие, и здесь необходимо искать компромиссы. Землевладельцы, проявляющие гибкость в данных вопросах, должны быть вознаграждены, например за счет разрешения покупки дополнительной земли.

В целом важно, чтобы участники воспринимали процесс планирования перераспределения земель как справедливый и прозрачный и чтобы в равной степени учитывались предпочтения и интересы всех землевладельцев. Особенно важно не пренебрегать интересами мелких фермеров ради интересов более крупных. Как упоминалось в разделе 3.2.2, общим принципом планирования перераспределения является принцип «не хуже, чем было».

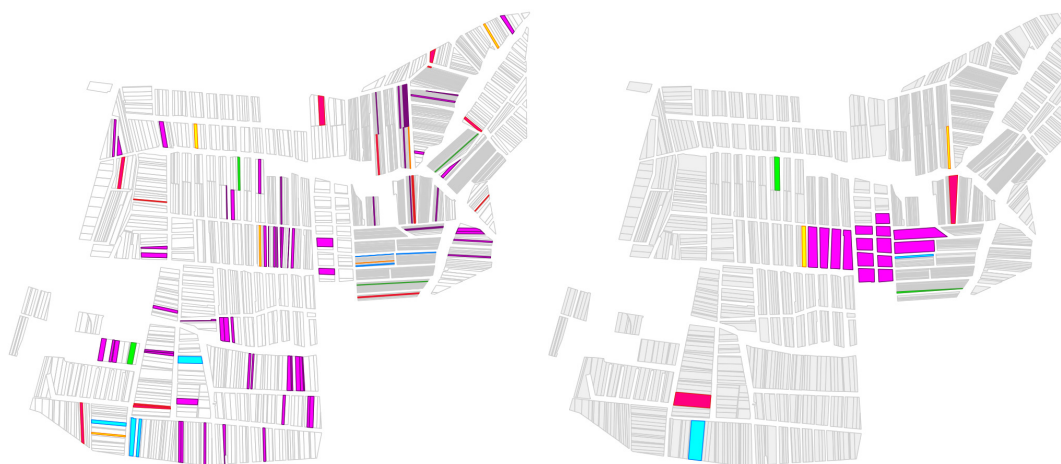
Важно, чтобы участники осознавали, что не все из них смогут в равной степени извлечь выгоду из проекта, поскольку их положение изначально различается. Таким образом, землевладелец двадцати разбросанных земельных участков сможет получить гораздо большую выгоду, чем тот, кто имеет только один или два земельных участка. Это означает, что землевладельцев с большим количеством участков и, следовательно, большей вероятностью получить выгоду от проекта следует настоятельно призывать проявлять гибкость. При добровольном планировании перераспределения, в частности, важно как можно дольше сохранять мобильность земли, например, больше поощряя обмен нежели покупку. При земельной консолидации на мажоритарной основе относительно легко разделить имеющиеся для расширения земли между заинтересованными покупателями, поскольку в принципе все участки на территории проекта перераспределяются. Разумеется, продажа земли в процессе перераспределения должна осуществляться на добровольной основе, и никто не должен ощущать, что его как-либо принуждают к продаже своего участка. Аналогичным образом, расширение фермерских хозяйств или земельных участков должно основываться на предварительном согласии. Временной разрыв, возникающий между продажей земли и ее окончательным распределением, можно было бы преодолеть путем подключения деятельности земельного банка для поддержки земельной консолидации (см. главу 10).

При добровольной земельной консолидации, когда имеется больше заинтересованных покупателей, чем доступных земельных участков, перераспределение важно основывать на определенных принципах в согласии с Комитетом заинтересованных сторон. Такие принципы должны варьироваться в зависимости от конкретной ситуации на территории проекта, но могут включать в себя следующие случаи: при покупке дополнительной земли предпочтение отдается активным фермерам, а не владельцу, который не использует землю; предпочтение отдается молодым фермерам перед фермерами пожилого возраста (если только последние не собираются передавать ферму следующему поколению); или местные фермеры предпочитают посторонним. Такие непростые решения принимаются в любой ситуации планирования перераспределения и должны, помимо принципа «не хуже, чем было», руководствоваться общепринятыми в данном месте «правилами игры».

Органу, ответственному за осуществление проекта, может быть предоставлено право устанавливать принципы, применимые к конкретному проекту земельной консолидации, как это имеет

место в Законе о земельной консолидации Германии (статья 38) и Законе о развитии сельских территорий Нидерландов (статья 63). Например, в последнем случае Комитет по земельной консолидации, созданный для целей конкретного проекта, формулирует руководящие принципы перераспределения земель и устанавливает объективные правила, которыми руководствуются разработчики и которые обеспечивают прозрачность и ясность для землевладельцев. Такие руководящие принципы, указанные в Законе о земельной консолидации или подзаконном нормативном акте, могут указывать, например, какие типы земель не должны перераспределяться (например, приусадебные участки, земли со зданиями, земли, в которые вложены инвестиции (сады, виноградники и т. д.), земли, не пригодные для сельского хозяйства, земли, имеющие иную пространственную функцию); процентную долю площади земли, подлежащей вычету для общественной инфраструктуры; желательные элементы будущей структуры участка в конкретной местности (например, размер и форма участка); принципы сохранения водных объектов, биологического разнообразия, а также охрана ценных элементов ландшафта.

**Рис. 6.6. Землевладения пяти выбранных землевладельцев на территории пилотного проекта земельной консолидации в деревне Шорсулу, Азербайджан, с планом участков до (слева) и после (справа) осуществления проекта**



На рисунках показаны участки пяти отобранных землевладельцев до земельной консолидации (слева) и после консолидации (справа) в рамках Плана консолидации земель пилотного проекта ФАО (TCP/AZE/3601) в деревне Шорсулу, Азербайджан, с 2016 по 2019 год. После перераспределения земель количество участков, принадлежащих пяти землевладельцам, было сокращено со 100 (слева) до 23 (справа).

Как уже упоминалось ранее, основная цель перераспределения земель состоит в том, чтобы уменьшить фрагментацию земельных участков, как в отношении прав собственности на землю, так и в отношении землепользования, а также содействовать добровольному расширению участвующих хозяйств и фермеров. Земельные участки, принадлежащие каждому землевладельцу, должны быть консолидированы в как можно меньшее число участков и как можно ближе к основной зоне интересов землевладельца, сокращая расстояние между усадьбой и земельным участком (участками) и между земельными участками. В то же время форма участка должна быть как можно более правильной, например, если это возможно, с соотношением один к четырем между шириной и длиной, а также с прямоугольными границами. После завершения проекта участки должны иметь доступ к дороге и, если имеется и включена такая возможность, к ирригационным и/или дренажным

системам. Стремясь к рациональным размерам и формам участков, необходимо найти баланс для защиты типичных элементов ландшафта, таких как извилистые ручьи или небольшие участки леса.

Закон о земельной консолидации должен ограничивать пределы избыточного и недостаточного выделения земли участникам, особенно при земельной консолидации на мажоритарной основе. Эти небольшие отклонения обычно являются результатом практических препятствий на полях, и при проведении границ новых участков их невозможно избежать. Диапазон или предел такого отклонения должен быть определен в Законе о земельной консолидации конкретной страны. Например, в Нидерландах и Северной Македонии стоимость участков, которые участник получает в результате проекта земельной консолидации, должна быть максимально на 5 % ниже или выше, чем стоимость его старых участков. Как поясняется далее в разделе 7.3, как недостаточное, так и чрезмерное распределение должно быть урегулировано финансово в соответствии с принципом, что после земельной консолидации положение каждого участника должно как минимум не ухудшиться (стать не хуже, чем было). План консолидации земель охватывает два основных класса активов: i) земельные участки; и ii) постоянные и временные здания и другие сооружения. Ключевым правилом, установленным во многих гражданских правовых системах, является то, что здания и другие сооружения следуют судьбе земельного участка, т. е. рассматриваются как вспомогательные элементы земельного участка. Это находит свое отражение в логике планирования земельной консолидации, где основное внимание уделяется созданию новой функциональной структуры земельных участков в пределах территории проекта. Перенос зданий рекомендуется в принципе исключить из Плана консолидации земель.

Как обсуждается далее в разделе 6.6, результатом планирования перераспределения является проект Плана консолидации земель. При добровольной консолидации участвующие землевладельцы еще до завершения планирования предоставляют свое письменное согласие на участие в Плате, то есть информацию о том, какие земельные участки продаются, какие получаются и на каких условиях (цена и т. д.). Форма, приведенная на рис. 6.7, используется в Дании для предоставления участвующими землевладельцами своего письменного согласия на добровольную консолидацию земель. В форме указываются земельные участки, которые продаются и покупаются у конкретного хозяйства, включая их размеры и стоимость.



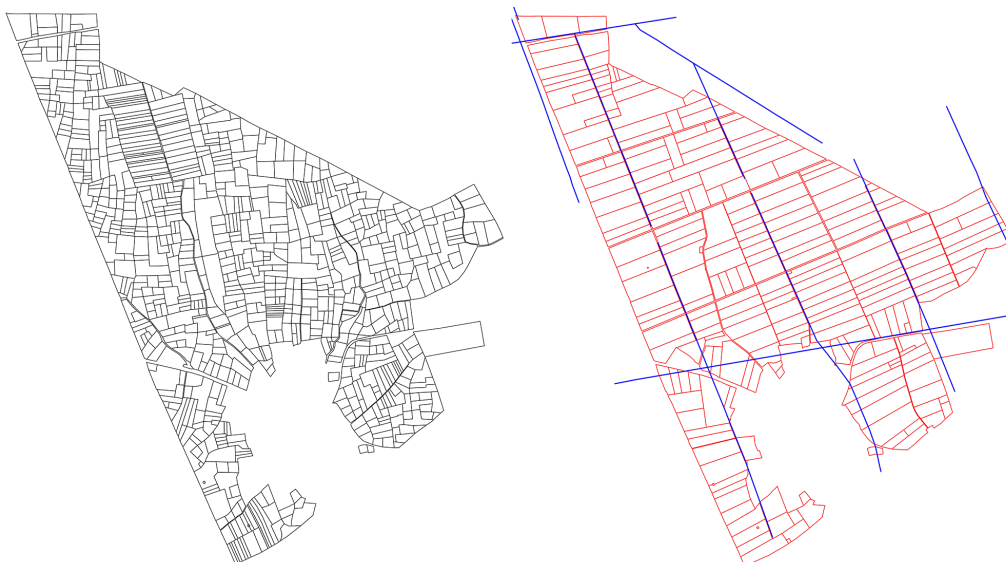
Обсуждение карты землевладения во время переговоров по земельной консолидации в Нидерландах (2013 год). © Кадастер.



Однако при земельной консолидации на мажоритарной основе часто возникает необходимость пересмотра Плана после его опубликования и после того, как землевладельцы получили возможность передать свои замечания. Содействие этому процессу может значительно увеличить поддержку землевладельцев, которая необходима для достижения требуемого квалифицированного большинства. Процедура публичного опубликования и пересмотра может быть проведена повторно при необходимости.

Использование карт в значительной степени способствует планированию перераспределения. Географическая информационная система (ГИС) является основным информационно-техническим инструментом, используемым разработчиком проекта консолидации земель для составления карт и обработки данных о земельных участках. На протяжении всего процесса земельной консолидации периодически возникает потребность в составлении карт. Начиная с кадастровых карт и буквенно-цифровых данных, описывающих права собственности, проекты земельной консолидации генерируют большие объемы данных и картографических продуктов (например, карта землевладения, оценочная карта земли, план консолидации земель и т. д.). Такие инструменты, как ГИС и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), играют важную роль не только в подготовке этих продуктов и обработке данных, но и в обеспечении их соответствия определенным техническим стандартам и стандартам качества. Сложность применяемых инструментов варьируется от стандартных программ ГИС и пользовательских инструментов, помогающих решать задачи и осуществлять мероприятия по земельной консолидации (включая алгоритмы автоматизации планирования перераспределения), до комплексных решений, направленных на управление всем рабочим процессом проекта земельной консолидации.

**Рис. 6.8. Карта планирования перераспределения для проекта консолидации земель на мажоритарной основе в деревне Эгри, Северная Македония, с планом участков до (слева) и после (справа) осуществления проекта**



На этих иллюстрациях показаны две карты из проекта земельной консолидации на мажоритарной основе в деревне Эгри, Северная Македония; 874 земельных участка (слева), расположенных до реализации проекта на проектной территории размером в 336 га, объединены в 260 земельных участков после реализации проекта (справа); кроме того, улучшена сельскохозяйственная инфраструктура (строительство новых подъездных путей, строительство новых и реконструкция существующих дренажных каналов, модернизация существующей ирригационной системы). Средний размер участка после завершения проекта составляет 1,30 га, по сравнению со средним размером в 0,38 га до консолидации. План перераспределения земель был утвержден землевладельцами в январе 2020 года. Этот проект является частью осуществляемого ФАО проекта MAINLAND, финансируемого Европейским Союзом (GCP/MCD/002/EC).

### 6.5.2 Права третьих лиц в процессе планирования перераспределения

Планирование перераспределения также затрагивает права третьих лиц, связанные с участками в пределах территории проекта. Поэтому Закон о земельной консолидации должен предусматривать правовой режим, применимый к залогам, сервитутам, аренде, преимущественному праву и другим правам третьих лиц. В законе следует также определить, следует ли допускать включение земельных участков, являющихся предметом судебных споров, в проект земельной консолидации, поскольку это может повлиять на права сторон спора.

**Залоги.** Наличие земельных участков, находящихся в залоге, не должно быть препятствием для земельной консолидации. Общее правило состоит в том, что залог как вещное право следует за участком, а не за землевладельцем. В случае земельной консолидации в большинстве стран законодательство предусматривает из этого правила исключение. Таким образом, в процессе планирования перераспределения залог следует за землевладельцем (залогодателем), а затем переносится с первоначального земельного участка (участков) на повторно выделенный участок (участки) землевладельца и регистрируется соответствующим образом при регистрации Плана консолидации земель. Такое регулирование позволяет переводить залог без согласия

залогодержателя, но под общим надзором ведущего агентства или Комиссии по земельной консолидации, если таковая будет создана, гарантируя, что в отношении залогодержателя будет соблюден принцип «не хуже, чем было» (см. раздел 3.2.2).

Таким образом, Закон о земельной консолидации должен установить, что как при добровольной консолидации, так и при консолидации на мажоритарной основе, залог должен быть перенесен на новый земельный участок землевладельца (залогодателя) без согласия залогодержателя. Общий принцип заключается в том, что стоимость такого участка должна быть не ниже стоимости первоначально заложенного участка и интересы залогодержателя не будут нарушены. Если залогодатель предпочитает передать право собственности на участок или его часть за денежное вознаграждение, то залогодержатель должен иметь право потребовать возврата части ссуды под недвижимость, соответствующей уменьшению обеспечения залога.

Если землевладелец имеет более одного заложенного участка/владения и их объединение во время перераспределения представляется нецелесообразным, такие участки могут быть перераспределены рядом друг с другом.

### Врезка 6.3. Ипотека в Нидерландах

Статья 60

(...)

1. Залог, сохраняя свой вид, будет переходить на участки или части участков, подлежащие перераспределению, а не на недвижимое имущество, на которое он опирается. (...)

*Источник: Нидерланды, Закон о развитии сельских территорий. Неофициальный перевод.*

**Сервитуты.** Что касается сервитутов, то они могут быть либо отменены, либо приняты новым владельцем участка в зависимости от вида сервитута. Сервитуты устанавливаются для различных целей, и соответствующее решение о том, оставить, отменить или установить новый сервитут, зависит от каждой конкретной ситуации.

Например, сервитуты, установленные для коммунальных объектов и трубопроводов, для водоснабжения или электроснабжения, останутся в том же месте и должны будут соблюдаться и включаться в План консолидации земель. С другой стороны, решения, касающиеся таких сервитутов, как права на проезд, будут зависеть от результатов планирования перераспределения. Некоторые из таких сервитутов могут больше не понадобиться, в то время как в других местах может потребоваться установить новые. Личные сервитуты, включая, среди прочего, узусфрукты, должны быть отменены в процессе перераспределения и восстановлены соответствующими сторонами после регистрации Плана консолидации земель.

**Врезка 6.4. Установление сервитутов в Финляндии**

Раздел 156, пункт 1

(...) если установление сервитута необходимо для (...) земельной консолидации (...), сервитут, указанный в пунктах 1-6 и 9 статьи 154(1), может быть установлен без согласия заинтересованных лиц на территории, подлежащей кадастровой процедуре.

*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства, Финляндия.*

**Врезка 6.5. Упразднение прав и замена прав на недвижимость в Германии**

Раздел 49 («Отмена прав»)

- (1) При необходимости в целях земельной консолидации сервитуты и земельные сборы, права на приобретение земли, а также любые личные права, дающие обладателю таких прав право владеть или пользоваться участком или ограничивать его использование, могут быть отменены. Владельцы прав не могут претендовать на возмещение убытков, если необходимость в таких правах отпала в результате процедуры земельной консолидации. Если какое-либо из прав, указанных в первом предложении настоящего подраздела и не утративших своей силы, отменяется, то обладатели таких прав получают компенсацию либо в виде земельного участка, либо в виде равноценных прав, либо деньгами (по соглашению).
- (2) Любое право, указанное в первом предложении части 1 настоящей статьи, отменяется по заявлению правомочной стороны, если в случае перехода прав на землю, полученную в качестве компенсации, указанные права уже не могут быть реализованы в прежнем объеме. Соответственно применяются предложения с 3 по 5 подраздела (1).
- (3) Ухудшение стоимости старого участка в результате наличия прав, подлежащих отмене, не учитывается при установлении компенсации, причитающейся участнику, если только ухудшение не является значительным.

Раздел 68 («Замена прав на недвижимое имущество»)

- (1) В отношении любых прав на старые участки и в отношении любых правоотношений, касающихся этих участков, если такие права и отношения не были отменены (статья 49). Полученные в качестве компенсации участки считаются замещенными старыми участками. Любые публичные обременения на старые участки, имеющие привязку к земле, считаются перенесенными на новые участки в том же месте.
- (2) Если один лот выделяется в качестве компенсации за несколько старых участков или прав, являющихся предметом различных правоотношений, консолидирующий орган определяет, какие новые участки или доли новых участков должны заменить отдельные старые участки или права.

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

**Права аренды.** Во многих странах значительная часть сельскохозяйственных земель используется на основе договоров аренды земли. Закон о земельной консолидации должен определить правовой режим в отношении таких прав и их обладателей. Регулирование арендных отношений в проектах по земельной консолидации должно различаться в зависимости от того, является ли аренда краткосрочной (до двух лет) или долгосрочной (более двух лет), и в какой степени права аренды защищены законом.

В случае краткосрочной аренды действие договоров аренды должно быть прекращено до момента вступления в законную силу плана консолидации земель. Арендаторам должно быть разрешено закончить сельскохозяйственный сезон, а владелец или пользователь земельного участка может быть сменин в промежутке между двумя сезонами.

Что касается долгосрочной аренды, то она должна либо оставаться в силе, либо необходимо провести переговоры с участием арендатора, а также прежних и новых владельцев земельного участка. Во всех случаях обладатели права долгосрочной аренды должны активно участвовать в планировании перераспределения. Участие арендаторов в процессе перераспределения более подробно описано в разделе 4.3.4.

**Преимущественные права.** Что касается преимущественных прав, то в Законе о земельной консолидации следует проводить различие между статутными правами, установленными законом, и договорными преимущественными правами, согласованными между частными сторонами. Если преимущественное право установлено законом, то оно должно быть по умолчанию упразднено на территории проекта земельной консолидации, пока идет планирование переустройства. В противном случае перераспределение может стать невозможным или обременительным. Если преимущественные права устанавливаются договором, они должны соблюдаться и выявляться на ранних стадиях проекта, например на этапе оценки осуществимости, с тем чтобы планирование перераспределения осуществлялось должным образом, либо с соблюдением права в процессе планирования перераспределения, либо с его упразднением после переговоров с лицом, обладающим этим правом.

**Земельные участки, являющиеся предметом судебного спора.** В Законе об объединении земель следует предусмотреть, могут ли земельные участки, являющиеся предметом судебного спора, быть включены в проект земельной консолидации. Разные страны в этом вопросе действуют по-разному. Например, в Дании и Литве, где используется только добровольная модель земельной консолидации, земельные участки, являющиеся предметом судебного спора, не могут включаться в проект.

Закон о земельной консолидации должен предусматривать различные решения в зависимости от вида спора. В случае споров о праве собственности на земельный участок он не должен включаться в проект консолидации земли при добровольной консолидации. При земельной консолидации на мажоритарной основе такой земельный участок должен быть включен в проект, а в случае, если спор не будет решен до утверждения Плана консолидации земель землевладельцами, голосование от имени владельца участка должно быть засчитано как голосование против Плана консолидации земель.

### **6.5.3 Объединение планирования перераспределения земель с совершенствованием сельской инфраструктуры**

Сельские общины часто сталкиваются с гораздо более серьезными, чем фрагментация земель, ограничениями в области развития, поэтому небольшие владения и размеры ферм, а также перераспределение земельных участков зачастую являются не единственной целью проектов земельной консолидации (см. раздел 3.1). Проекты земельной консолидации могут иметь целью улучшение ведения местного сельского хозяйства и инфраструктуры на территории проекта (новые полевые и подъездные дороги или их благоустройство, ирригация, дренаж, препятствия для ветров, линии электропередач, обновление деревень и рекреационные зоны) и могут быть увязаны с более широкими потребностями сообщества. Посредством инклюзивного и основанного на широком участии процесса можно было бы готовить планы развития общин и интегрировать их в проект земельной консолидации, что является стандартным подходом ФАО в странах, где организация

поддерживает внедрение земельной консолидации (Hartvigsen, 2019), например в Северной Македонии и Азербайджане.

Помимо выделения строительства и/или восстановления местной инфраструктуры как цели земельной консолидации, Закон должен уполномочить соответствующие учреждения использовать свои бюджетные ресурсы или другие источники финансирования для проведения работ, связанных с сельской инфраструктурой. Работы могут финансироваться из других источников, например муниципалитетами или отраслевыми ведомствами, отвечающими за дороги или управление водными ресурсами. Такие решения, касающиеся местной инфраструктуры, следует интегрировать в процесс перераспределения земельных участков. В подзаконных правовых актах должны быть предусмотрены принципы планирования, в соответствии с которыми, среди прочего, пользователи земли будут иметь наилучший доступ к местной инфраструктуре. Например, необходимо планировать территорию проекта таким образом, чтобы каждый участок имел доступ к дороге общего пользования или возможному водному пути. Принимая во внимание обсуждение в разделе 6.5.1 о практическом планировании перераспределения, планируемое улучшение местной сельской инфраструктуры (дорог, каналов и т. д.) является той основой, на которой осуществляется планирование перераспределения.

#### Врезка 6.6. Планирование местной инфраструктуры в Германии

Раздел 41 («План дорог и водных ресурсов с сопутствующим Планом сохранения ландшафта. Процедура утверждения плана»)

- (1) После совещания с советом Органа участников орган по консолидации составляет план, охватывающий общественные объекты, в частности, демонтаж, перестройку и строительство дорог и путей общего пользования, а также водохозяйственных объектов, объектов благоустройства и ландшафтных объектов (план дорог и водных ресурсов с сопроводительным планом сохранения ландшафта). (...)

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

При земельной консолидации на мажоритарной основе некоторые страны допускают возможность вычета определенного процента стоимости или площади частной земли для улучшения сельской инфраструктуры (см. раздел 2.4). Такой вычет обеспечивает дополнительное пространство для расширения дорог, для дренажных или ирригационных каналов или для строительства новой инфраструктуры в интересах фермеров в ситуациях, когда государственных земель недостаточно. В Нидерландах и Северной Македонии предельный размер такого вычета составляет 5 %. На практике такой вычет зачастую меньше, чем предел в 5 %, либо потому, что требуется меньше места, либо потому, что общественная земля доступна или может быть приобретена с помощью земельного банка. В Нидерландах, например, в рамках проекта земельной консолидации в Олст-Везепе, вычет составляет 0,4 % (см. рис. 6.5). В Испании (Галисия) из вклада владельцев в земельную консолидацию может быть сделан максимальный вычет в размере 9 % от общей стоимости. Для сельской инфраструктуры вычет составляет максимум 6 % от общей стоимости и 3 % для корректировок. Могут быть вычтены дополнительно 2 %, если необходимо принять меры по охране природы или создать специальную инфраструктуру.

Такие вычеты должны распределяться справедливо, и эффект от вычета земли не должен нарушать принцип «не хуже, чем было» Как и при недостаточном и избыточном распределении, вопрос потери земли либо решается финансово, как это объясняется в разделе 6.5.1, либо частичная потеря земли принимается в обмен на улучшения, которые увеличат стоимость недвижимости. Затем землевладелец получает взамен меньшую по размеру, но более ценную землю, которая была

улучшена в рамках самого проекта. Примером такого подхода является земельная консолидация в сочетании с ирригацией, когда участвующие фермеры отказываются от неорошаемых земель в обмен на меньший участок орошаемой и более продуктивной земли. Такой подход применяется только в том случае, если Закон о земельной консолидации разрешает такой вычет, чтобы добиться улучшения инфраструктуры. В этом случае его желательный максимальный размер не должен превышать 5 %, и вычет должен в равной степени применяться ко всем землевладельцам.

Местные потребности в улучшении сельской инфраструктуры в рамках проекта первоначально оцениваются на этапе оценки осуществимости (см. главу 5). Если такое улучшение сельской инфраструктуры решено включить в проект, то на этапе планирования параллельно с планированием перераспределения готовится детальный технический проект (см. рис. 2.1)..

#### 6.5.4 Оценка экологических последствий

Земельная консолидация может прямо или косвенно влиять на природу, климат и окружающую среду, оказывая воздействие на воду, воздух (атмосферу), почву, биологическое разнообразие, ландшафт или культурное наследие. Уже на этапе оценки осуществимости проекта (см. раздел 5.2) следует провести первоначальную оценку того, может ли реализация проекта привести к негативному воздействию на природные объекты и окружающую среду. Как указано в разделе 3.2.3, правовые нормы должны требовать проведения предварительной проверки (screening) воздействия на окружающую среду или даже полной оценки экологических последствий (ОЭП) после составления проекта Плана консолидации земель и до его принятия и реализации. Директива Европейского Союза по ОЭП и соответствующие национальные правовые акты, реализующие эту директиву, регулируют этот вопрос в государствах – членах ЕС. Те же правила будут применяться и в присоединяющихся странах, в то время как другие страны могут иметь или не иметь аналогичные положения.

В Нидерландах требования вышеупомянутой директивы Европейского Союза по ОЭП были включены в национальный *Закон об охране окружающей среды* и *Декрет об оценке экологических последствий*. Проекты земельной консолидации должны соответствовать приложению II директивы Европейского Союза по ОЭП, а это означает, что национальное законодательство определяет, необходима ли предварительная проверка воздействия на окружающую среду с целью выявления необходимости ОЭП (т. е. ОЭП не требуется проводить автоматически во всех случаях). Такая предварительная проверка необходима, когда земельная консолидация приводит: i) к изменению (пространственной) функции водных ресурсов, воздействию на природу, рекреационные условия или сельское хозяйство на площади более 125 гектаров; или ii) к созданию тепличного комплекса или зоны производства лукович цветков площадью более 50 гектаров. В Германии ОЭП является неотъемлемой частью Плана работ, связанных с общественными объектами, и процесса его публичного одобрения.

В других странах может применяться несколько иной подход к процедурам предварительных экологических проверок. Тем не менее, важно оценить возможное воздействие проекта земельной консолидации на природные объекты и окружающую среду, во избежание негативного воздействия. Это следует сделать, когда станут понятными решения, предлагаемые в Планах земельной консолидации. Поэтому законодательство страны должно требовать проведения предварительной проверки воздействия на окружающую среду до принятия Плана консолидации земель. Все необходимые процедуры должны быть прописаны в соответствующих правовых актах, регулирующих охрану окружающей среды, в зависимости от типа требуемой предварительной экологической проверки, что может потребовать вмешательства независимой организации, которая обычно назначается министерством, ответственным за охрану окружающей среды. Это должно быть учтено в Законе о земельной консолидации только в том случае, если в стране отсутствуют правовые положения, регулирующие вопросы проведения ОЭП или предварительной проверки.

**✓ Основные рекомендации 6.5.****Планирование перераспределения**

1. Закон о земельной консолидации должен определять, какими должны быть результаты этапа планирования, например создание проекта Плана консолидации земель. В подзаконных нормативных актах должны быть предусмотрены детальное регулирование и руководство.
2. Подзаконные нормативные акты должны устанавливать общие принципы планирования перераспределения земельных участков, в том числе требование консолидировать земельные участки каждого участвующего землевладельца в возможно меньшее количество новых участков, сокращать расстояние между участками и между участками и усадьбой, улучшать форму участков и т. д. Дополнительные принципы, касающиеся конкретных проектов, должны быть согласованы с избранным Комитетом заинтересованных сторон.
3. При земельной консолидации на мажоритарной основе Закон о земельной консолидации должен установить диапазон недостаточного и избыточного распределения, определяя максимальный размер (в %) разницы в стоимости между первоначальными и новыми участками одного землевладельца. Такой диапазон должен быть в пределах 5 %, причем эта разница подлежит финансовому урегулированию.
4. Подзаконные нормативные акты должны предусматривать, что планирование перераспределения земель, помимо сокращения фрагментации земель, в равной степени ориентировано на добровольное расширение владений и фермерских хозяйств путем содействия добровольной продаже земли неактивными землевладельцами активным местным фермерам и тем самым также способствует развитию коммерческих семейных ферм.
5. Закон о земельной консолидации должен установить общее правило, согласно которому залог будет следовать за землевладельцем (залогодателем) и переводиться на вновь образованные участки без согласия залогодержателя.
6. Закон о земельной консолидации должен требовать, чтобы существующие и новые сервитуты согласовывались между соответствующими землевладельцами в рамках планирования перераспределения. Сервитуты, которые явно излишни и в которых нет необходимости, должны быть отменены ходе регистрации и осуществления Плана консолидации земель.
7. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что существующие краткосрочные договоры аренды либо остаются в силе (до скорого истечения срока действия), либо пересматриваются заинтересованными сторонами. Что касается долгосрочных договоров аренды, то арендатор должен участвовать в переговорах о перераспределении и реализации принятых решений.
8. Закон о земельной консолидации может разрешить вычет земли, которая будет выделена для улучшения инфраструктуры. В этом случае максимальный размер вычета не должен превышать 5 %.
9. Национальное законодательство должно требовать проведения предварительной проверки воздействия на окружающую среду до утверждения Плана консолидации земель, чтобы гарантировать отсутствие негативного воздействия на природные объекты и окружающую среду при реализации этого Плана. Конкретные требования к содержанию и порядку проведения таких предварительных проверок воздействия на окружающую среду должны быть определены в правовых актах, регулирующих вопросы охраны окружающей среды. Окружающую среду должны быть определены в правовых актах, регулирующих вопросы охраны окружающей среды.

## 6.6 ПЛАН КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Главным результатом этапа планирования является план консолидации земель. Закон о земельной консолидации должен установить процедуры одновременной и эффективной с точки зрения затрат регистрации новой собственности на землю, а также других прав, вытекающих из проекта земельной консолидации.

### 6.6.1 Компоненты Плана консолидации земель

План консолидации земель состоит из набора документов, которые определены либо в Законе о земельной консолидации, либо в его подзаконных актах. Элементы, которые должны быть включены в План консолидации земель, различаются для каждой страны и будут дополняться по мере продвижения Плана от его проекта до окончательного варианта. Например, в Дании проект Плана консолидации земель состоит из карты, показывающей земельную собственность участвующих фермерских хозяйств до начала проекта (так называемый План 1), и карты их участков после реализации проекта (так называемый План 2), а также письменного согласия, которым являются подписанные бланки земельной консолидации (юридически обязательные документы) от каждого из участников (см. рис. 6.7), банковских гарантий (чтобы убедиться, что платежи будут сделаны при покупке дополнительной земли), результатов предварительной экологической проверки или полной ОЭП, а также всех необходимых разрешений в соответствии иными законодательными актами (Hartvigsen, 2014a).

Хотя проекты земельной консолидации могут отличаться по сложности и масштабу, ядром любого плана консолидации земель будут являться документы, связанные с перераспределением земельных участков и передачей прав собственности и других прав третьих лиц, таких как залог, сервитуты, usufructы, аренда, преимущественные права по договорам и другие права. С точки зрения управления земельными ресурсами План консолидации земель должен содержать «исчерпывающую инструкцию» относительно регистрации новых прав собственности, вытекающих из утвержденного Плана. В некоторых странах пакет документов, представляющих собой План консолидации земель, может также включать технические проекты по улучшению местной сельской инфраструктуры на территории проекта, планы, связанные с водопользованием или лесопользованием, изменением ландшафта и т. д. (см. раздел 6.5.3). Утверждение Плана консолидации земель землевладельцами и последующее его принятие уполномоченным органом, обсуждаемое в следующем разделе (раздел 6.6.2), относится к его перераспределительной части. Технические проекты улучшения сельской инфраструктуры и другие планы проверяются компетентными органами, после чего выдаются соответствующие разрешения.

Точное содержание проекта Плана консолидации земель будет зависеть от национальной правовой системы и подхода к земельной консолидации, но должно включать на этапе общественных консультаций следующее:

- Пояснительная записка. В ней содержится информация о проекте земельной консолидации, процессе перераспределения (например, количество участвующих владельцев и приходящаяся на них площадь, критерии перераспределения), об ожидаемом результате (например, средний размер земельных участков до и после, среднее количество участков на одного владельца до и после) и другая соответствующая информация.
- Карта землевладения. Кадастровая карта, показывающая ситуацию с правами собственности до перераспределения.
- Карта перераспределения земли. Кадастровая карта, показывающая ситуацию с правами собственности на землю после перераспределения, включая схему планируемой сельскохозяйственной инфраструктуры.

- Обзорная таблица. В этой таблице перечислены участвующие землевладельцы и их участки до и после перераспределения, включая размер, стоимость, сумму к оплате или задолженность (финансовое урегулирование).
- Другие соответствующие элементы.

После публичного предъявления предлагаемого проекта Плана консолидации земель и после консультаций с участниками, разработчик пересматривает, как указано в разделе 6.5.1, перечисленные выше документы, составляющие проект Плана, и организует предварительную проверку воздействия на окружающую среду или ОЭП (см. раздел 6.5.4).

При повторном представлении измененного проекта Плана консолидации для консультаций с общественностью он также должен содержать информацию о ходе процесса до настоящего времени, включая сведения о полученных возражениях и о том, как они были рассмотрены, а также о причинах, по которым они были или не были приняты во внимание.

Для обеспечения реализации Плана завершается разработка его технических компонентов, связанных с улучшением инфраструктуры на территории проекта, таких как планы, связанные с водопользованием или лесопользованием, планы восстановления ландшафта или другие элементы, интегрированные в проект, а также запрашиваются необходимые разрешения на проведение инфраструктурных и других работ согласно действующему законодательству или уже проведенным консультациям.

Перед тем, как землевладельцы проголосуют за утверждение проекта Плана консолидации земель (в случае земельной консолидации на мажоритарной основе), пересмотренный План представляется ведущему агентству и проверяется на предмет возможных ошибок. Это делается для того, чтобы обеспечить правильное решение всех вопросов, которые могут поставить под угрозу регистрацию и осуществление плана (например, соблюдение и учет всех прав, соблюдение всех соответствующих нормативных актов, получение разрешений и т. д.).

После его утверждения и принятия (см. раздел 6.6.2) и перед подачей на регистрацию План консолидации земель дополняется:

- административным решением ведущего агентства или другого компетентного органа относительно принятия Плана консолидации земель;
- утверждением Плана консолидации земель квалифицированным большинством землевладельцев (в случае земельной консолидации на мажоритарной основе) или индивидуально подписанными всеми участвующими землевладельцами формами согласия на земельную консолидацию (при добровольной консолидации);
- техническим проектом (проектами) по улучшению инфраструктуры и другими планами;
- экологическими и другими необходимыми разрешениями.

### 6.6.2 Утверждение и принятие Плана консолидации земель

До утверждения и принятия проект Плана консолидации земель должен быть представлен для консультаций (независимо от модели консолидации) со всеми участвующими землевладельцами, другими правообладателями и широкой общественностью, после чего заинтересованные стороны могут внести свои предложения и возражения (см. раздел 6.5.1). Процедура общественных консультаций несколько отличается при добровольной модели или при мажоритарной модели, и Закон о земельной консолидации должен предписать соответствующую процедуру общественного рассмотрения. Предлагаемый период, в течение которого заинтересованные стороны могут подавать предложения и возражения, должен составлять не менее двух недель после опубликования Плана.

Потенциальные средства получения информации, используемые для проведения консультаций с общественностью и анализа ею Плана, представлены в разделе 4.5.1.

При земельной консолидации на мажоритарной основе Закон должен предусматривать возможность пересмотра Плана до того, как будет организовано специальное публичное собрание для его утверждения. Это необходимо, поскольку до административного принятия Плана он должен получить установленный законом минимальный уровень поддержки участниками при голосовании. Закон должен также предусматривать возможность повторного голосования после дополнительного пересмотра (пересмотров) Плана, если первое голосование было неудачным. На практике к концу рассматриваемого периода должно стать ясно, поддерживается ли этот План квалифицированным большинством землевладельцев.

При рассмотрении замечаний и предложений разработчик проекта земельной консолидации должен стремиться не только добиться установленного законом порогового уровня поддержки, но и максимально увеличить число поддерживающих План землевладельцев.

В отличие от земельной консолидации на мажоритарной основе, в проектах добровольной консолидации до принятия Плана уполномоченным органом должна быть организована только одна сессия его общественного обсуждения. Как поясняется ниже, участники добровольного проекта земельной консолидации дают письменное согласие с Планом.

После проведения публичных консультаций по Плану земельной консолидации его официальное оформление проходит в два этапа. На первом этапе План должен быть утвержден участвующими землевладельцами, а на втором – принят административным решением уполномоченного органа. Основной целью процедуры административного принятия уполномоченным органом Плана консолидации земель является обеспечение одновременной и экономически эффективной регистрации и введения в силу новых прав собственности, возникающих в результате реализации проекта земельной консолидации, поэтому эта процедура может быть одинаковой при добровольной консолидации и консолидации на мажоритарной основе. Процесс утверждения Плана участвующими землевладельцами, однако, проходит в этих моделях по-разному.

Ключевое отличие заключается в том, что при добровольной консолидации земель нет необходимости в публичном голосовании по Плану, поскольку каждый заинтересованный землевладелец уже дал индивидуальное письменное согласие на свое участие (см. рис. 6.7 и раздел 6.5.1), точно описав условия своего участия (например, указав конкретные участки, предназначенные для приобретения и/или передачи, а также денежные суммы, подлежащие уплате и/или получению и т. д.).

При земельной консолидации на мажоритарной основе План должен быть одобрен квалифицированным большинством землевладельцев, поскольку все земельные участки на территории проекта подлежат перераспределению.

В целях защиты земельных прав землевладельцев при консолидации на мажоритарной основе Закон о земельной консолидации должен установить минимальный пороговый уровень поддержки Плана консолидации земель при голосовании, учитывающий как процентную долю поддерживающих проект землевладельцев, так и процентную долю площади земли, которой они владеют (двойное большинство).

Следует тщательно взвесить, каким должен быть этот пороговый уровень для определения квалифицированного большинства для каждой конкретной страны, желающей внедрить инструмент земельной консолидации. С одной стороны, высокий порог квалифицированного большинства затрудняет принятие решения, потенциально заводя ситуацию в тупик и делая всю процедуру

земельной консолидации неработоспособной. С другой стороны, слишком низкий порог может поставить под угрозу законность принятого решения. Например, опыт Португалии, где большинство в 50 % является достаточным в проектах земельной консолидации на мажоритарной основе, показал, что такой порог часто слишком мал, чтобы заручиться поддержкой землевладельцев, часть из которых может отказаться покидать участки, будет препятствовать выполнению работ и т. д.

В Северной Македонии закон о консолидации сельскохозяйственных земель определяет квалифицированное большинство как не менее 70 % голосующих землевладельцев, которым принадлежит не менее 50 % земли на территории проекта. Что касается утверждения Плана консолидации земель на мажоритарной основе в деревне Эгри, Северная Македония, в январе 2020 года, то следует отметить, что землевладельцы, которые не явились на процедуру утверждения (голосования), считаются проголосовавшими против этого Плана.

Таким образом, рекомендуется установить такой пороговый уровень одобрения, который бы обеспечил защиту прав отдельных землевладельцев с одной стороны, и эффективную реализацию проекта земельной консолидации с другой. Например, при земельной консолидации на мажоритарной основе утверждение Плана консолидации земель может считаться действительным при поддержке не менее чем 70 % землевладельцев, владеющих не менее чем 50 % территории проекта.

Что касается формы голосования по Плану земельной консолидации, то и тут практика разных стран различается. Оно, например, может проводиться путем подписания специального бюллетеня или голосования.



Землевладелец голосует на Собрании землевладельцев по земельной консолидации за утверждение Плана консолидации земель для деревни Эгри, Северная Македония (29 января 2020 года). © ФАО.

Только после утверждения Плана землевладельцами эта процедура завершается принятием Плана уполномоченным учреждением или органом (например, ведущим агентством или Комиссией по земельной консолидации). В Дании План консолидации земель принимается решением Комиссии по земельной консолидации в ходе открытого собрания, организованного на территории проекта и открытого для участия землевладельцев и других заинтересованных сторон.

### 6.6.3 Правовое значение Плана консолидации земель

Принятие Плана консолидации земель Комиссией по земельной консолидации или другим соответствующим государственным органом имеет правовые последствия, поскольку первоначальная правовая ситуация в пределах территории проекта заменяется новой. На основании Плана консолидации земель старые права отменяются или изменяются, а новые устанавливаются. Однако в большинстве стран эффект, предусмотренный Планом земельной консолидации, достигается не в момент принятия Плана, а в более поздние сроки. Закон о земельной консолидации должен четко установить момент, в который такие правовые последствия вступают в силу (дата осуществления).

Страны по-разному подходят к определению этой даты. Это во многом зависит от системы судебного надзора, применяемой в процессе земельной консолидации (см. главу 9). В некоторых странах допускается обжалование Плана консолидации земель до его регистрации, как в Нидерландах, в то время как в других, как в Дании, допускаются только иски о возмещении ущерба к ведущему агентству, и соответствующий судебный процесс не задерживает регистрацию и осуществление Плана консолидации земель.

В Дании дата осуществления согласовывается по предложению разработчика проекта земельной консолидации с участниками на первоначальном публичном собрании, когда начинается этап планирования. Она публично объявляется после первоначального публичного собрания, и разработчик проекта земельной консолидации старается закончить переговоры и завершить План консолидации земель в надлежащее время до согласованной даты осуществления. Ведущему агентству в его роли секретариата Комиссии по земельной консолидации требуется несколько месяцев, чтобы проверить все элементы Плана, включая получение всех необходимых разрешений в соответствии с иным законодательством (см. раздел 6.6.1). Затем дата осуществления подтверждается решением Комиссии по земельной консолидации, которая принимает План консолидации земель. Дата осуществления обычно наступает через пару недель после принятия Комиссией Плана консолидации земель. По практическим соображениям дата осуществления обычно назначается после завершения сельскохозяйственного сезона и приходится либо на осень после сбора урожая, либо на раннюю весну.

В Германии дата, когда новая правовая ситуация заменяет старую, определяется в так называемом Распоряжении об имплементации. Соответственно, с даты вступления в силу, указанной в Распоряжении об имплементации, выданном ведущим агентством, существовавшая ранее правовая ситуация прекращается и устанавливается новая правовая ситуация, соответствующая Плану земельной консолидации. В период между датой осуществления и датой регистрации в соответствующих реестрах План консолидации земель служит официальным документом о праве собственности на земельные участки (см. врезку 6.7 ниже).

#### **Врезка 6.7. План консолидации земель в качестве официального подтверждения земельных прав в Германии**

Раздел 81 («План консолидации земель, служащий официальным реестром участков»)

(1) До обновления земельного кадастра План консолидации земель будет служить официальным документом учета земельных участков (раздел 2 (2) Правил ведения земельного кадастра). (...)

*Источник: Германия, Закон о земельной консолидации 1953 года. Перевод ArgeFlurb, 1995.*

**✓ Основные рекомендации 6.6.****План консолидации земель**

1. Закон о земельной консолидации должен устанавливать, что принятие Плана консолидации земель происходит на основании административного акта Комиссии по земельной консолидации или другого компетентного органа и служит единственным основанием для регистрации новой правовой ситуации, возникшей в результате его принятия.
2. В подзаконных нормативных актах должен быть предусмотрен набор документов, составляющих План консолидации земель.
3. В подзаконных нормативных актах должен быть предусмотрен порядок опубликования Плана и процедуры консультаций. В случае земельной консолидации на мажоритарной основе все землевладельцы и другие заинтересованные лица должны иметь право ознакомиться с проектом Плана и представить свои предложения и возражения в установленном порядке.
4. Закон о земельной консолидации должен требовать, чтобы в рамках проекта земельной консолидации на мажоритарной основе План консолидации до его принятия Комиссией по земельной консолидации или другим компетентным органом утверждался квалифицированным большинством заинтересованных землевладельцев.
5. Закон о земельной консолидации должен предусматривать необходимый пороговый уровень поддержки при голосовании для утверждения Плана, учитывающий как процентную долю землевладельцев, так и процентную долю площади земли, которой они владеют.
6. Законом о земельной консолидации должен быть определен момент, когда План консолидации земель вступает в законную юридическую силу (дату осуществления), а новая правовая ситуация заменяет ту, которая существовала до начала проекта земельной консолидации.



# **ЭТАП РЕГИСТРАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**



## 7. ЭТАП РЕГИСТРАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

После принятия Плана консолидации земель (см. раздел 6.6.3) начинается этап регистрации и осуществления. Это третий и завершающий этап проекта земельной консолидации. Он состоит из следующих ключевых элементов, порядок реализации которых варьируется в различных странах: i) проведение кадастровой съемки; ii) регистрация участков в Земельном кадастре и передача права собственности новым владельцам; iii) осуществление финансового урегулирования, предусмотренного Планом консолидации земель; iv) проведение полевых работ, если таковые предусмотрены Планом консолидации земель.

### 7.1 КАДАСТРОВАЯ СЪЕМКА

Для официального оформления новой правовой ситуации новая структура земельных участков, утвержденная в Плане консолидации земель, должна быть размечена на местности, а соответствующие данные, касающиеся новообразованных участков, должны быть внесены в Земельный кадастр. Кадастровая съемка на этапе регистрации и осуществления проектов земельной консолидации включает в себя мероприятия, необходимые для установления новых границ земельных участков и их регистрации, а также их реальной разметки. В Законе о земельной консолидации должно быть установлено, что кадастровая съемка проводится при необходимости и только в случае любого изменения границ или по другим неизбежным техническим причинам, таким как расхождение между границами, указанными в Земельном кадастре, и реальной ситуацией.

В тех странах, где функции ведущего агентства исполняют национальные органы управления земельными ресурсами, в ведении которых находятся кадастровый учет и государственная регистрация (например, в Финляндии), ведущее агентство также обеспечивает проведение кадастровой съемки и регистрацию земельной собственности. В странах, где роль ведущего агентства выполняют организации, не относящиеся к национальным органам управления земельными ресурсами (которые, как правило, находятся в ведении Министерства сельского хозяйства), кадастровая съемка и регистрация земельной собственности обыкновенно являются общей обязанностью ведущего агентства и органа управления земельными ресурсами (или органов в странах с дуалистической системой регистрации земельных участков, таких как Германия и Дания). Соответственно, Закон о земельной консолидации и нормативно-правовые акты, регулирующие работу Земельного кадастра, должны предусматривать распределение соответствующих функций между ведущим агентством и органами, отвечающими за кадастровый учет, а также предусматривать совместную работу этих институций. В большинстве стран кадастровая съемка может выполняться только специалистами, имеющими специальную лицензию, например кадастровыми землеустроителями или инженерами-геодезистами.

В некоторых странах кадастровая съемка на этапе регистрации и осуществления проектов земельной консолидации является техническим мероприятием, проводимым специалистами без участия собственников, их соседей или иных заинтересованных сторон. Так, в Дании землевладельцы только получают уведомление после окончательного оформления регистрации. Однако землевладельцы могут наблюдать за работами, если они в этом заинтересованы.

В отдельных странах землевладельцы привлекаются к проведению кадастровой съемки. Например, в Литве кадастровая съемка производится сертифицированным землеустроителем в присутствии собственника (собственников) участка, а также собственников соседних участков. В

Турции собственник (собственники) участка и соседних участков также получают приглашение присутствовать при процедуре определения новых границ на местности.

Возможность присутствия землевладельцев и их соседей при кадастровой съемке зависит от конкретной ситуации в стране, а также на территории проекта. Так как все работы по земельной консолидации должны быть полностью прозрачными, землевладельцам должно быть разрешено по желанию принимать участие в их проведении. Их участие также может предотвратить дальнейшие конфликты и устранить или смягчить другие риски, например риск коррупции. Это особенно актуально для земельной консолидации на мажоритарной основе, в ходе которой меняются исходные границы большинства участков.

✓ **Основные рекомендации 7.1.**  
Кадастровая съемка

1. Закон о земельной консолидации и нормативно-правовые акты, регулирующие работу Земельного кадастра, должны предусматривать распределение соответствующих функций между ведущим агентством и органами, отвечающими за кадастровый учет, а также предусматривать совместную работу этих институций.
2. В Законе о земельной консолидации должно быть установлено, что кадастровая съемка проводится при необходимости и только в случае любого изменения границ или по другим неизбежным техническим причинам, таким как расхождение между границами, указанными в Земельном кадастре, и реальной ситуацией.
3. Подзаконные акты должны разрешать участие землевладельцев и их соседей в процессе кадастровой съемки для повышения ее прозрачности, что может предотвратить дальнейшие конфликты и устранить или снизить другие риски, например риск коррупции.

## 7.2 РЕГИСТРАЦИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ПЕРЕДАЧА ПРАВА ВЛАДЕНИЯ

Административное решение Комиссии по земельной консолидации или иного органа, отвечающего за принятие Плана консолидации земель, должно являться единственным основанием для регистрации права собственности на землю и иных относящихся к землепользованию прав, вытекающих из этого Плана, в отличие от обычных двусторонних рыночных операций с землей. Так как План принимается административным актом ведущего агентства или Комиссии по земельной консолидации, необходимость в дополнительном нотариальном оформлении отсутствует. Закон о земельной консолидации должен предусматривать низкокзатратный процесс регистрации изменений в праве собственности путем представления принятого Плана как основания для регистрации, в отличие от подачи множества отдельных документов, требуемых в случае обычных рыночных операций с землей.

Закон о земельной консолидации должен наделять ведущее агентство или Комиссию по земельной консолидации полномочиями для прямого представления Плана консолидации земель на регистрацию в Земельном кадастре. Далее в Земельный кадастр вносятся изменения согласно Плану, который приобретает полную юридическую силу.

Ведущее агентство или Комиссия по земельной консолидации должны убедиться, что при регистрации никакие законные права, вытекающие из Плана консолидации земель, не утрачиваются и не игнорируются. Это особенно важно в связи с тем, что сама регистрация перераспределенных

земельных участков, как правило, производится без участия землевладельцев и иных правообладателей.

Особое внимание следует уделить гендерным вопросам, обеспечив полный учет прав собственности супругов на совместно нажитое имущество и регистрацию обоих супругов в Земельном кадастре во всех разрешенных законодательством случаях.

Между датой принятия Плана консолидации земель и его регистрацией в Земельном кадастре проходит определенное время. В некоторых странах на этот период вводится временный запрет на сделки с такими участками; в других странах сделки, которые проводятся в период между принятием и регистрацией Плана включаются в него незадолго до регистрации. Вводить запрет на сделки особенно нецелесообразно в случае больших проектов обязательной консолидации и консолидации на мажоритарной основе. Например, в Нидерландах при внесении изменений в Земельный кадастр учитываются все сделки, совершенные в период между датой осуществления (см. разъяснение в разделе 6.5) и регистрацией Плана перераспределения земель в Кадастре. В таких случаях новые собственники получают свои участки в местах, отведенных прежним владельцам согласно Плану консолидации. Так как все участки, входящие в проект консолидации земель, регистрируются в Кадастре, новые собственники знают об этой процедуре при покупке земли.

Важным аспектом, который должен быть предусмотрен в Законе о земельной консолидации, является передача земельных участков в собственность новым владельцам. Условия и сроки передачи участков во владение новых собственников должны быть указаны в Планах консолидации земель, а фактическая ответственность за такую передачу должна быть возложена на ведущее агентство. Передача владений должна проводиться после даты осуществления Плана (см. раздел 6.6.3), однако, в зависимости от индивидуальных договоренностей между собственниками, дата передачи владений может быть изменена.

#### ✓ Основные рекомендации 7.2.

##### Регистрация земельных участков и передача права владения

1. Закон о земельной консолидации должен предусматривать единовременную и низкозатратную регистрацию Плана консолидации земель как единственного основания для регистрации права собственности на землю и иных относящихся к землепользованию прав, вытекающих из реализации проекта земельной консолидации.
2. Закон о земельной консолидации должен предусматривать, что ведущее агентство в сотрудничестве с Земельным кадастром обеспечивает регистрацию Плана консолидации земель и соответствующих прав, чтобы у землевладельцев не было необходимости предпринимать дальнейшие действия самостоятельно.
3. В случаях, когда речь идет о совместно нажитом имуществе супругов, Закон о земельной консолидации или нормативно-правовые акты, регулирующие регистрацию земельной собственности, должны предусматривать регистрацию участков, сформированных в рамках проекта консолидации, на имя обоих супругов.
4. Закон о земельной консолидации также должен предусматривать процедуру передачи всех новообразованных земельных участков их собственникам и возлагать ответственность за ее осуществление на ведущее агентство; при этом в Планах консолидации земель должны быть указаны процедура и сроки такой передачи для всех участков.

### 7.3 ФИНАНСОВЫЕ РАСЧЕТЫ

Принятие Плана консолидации земель вызывает необходимость урегулирования ряда финансовых вопросов с его участниками и между ними.

Во-первых, эта необходимость возникает в связи с небольшими изменениями в площади или стоимости участков после перераспределения. Зачастую невозможно гарантировать, что по итогам проекта земельной консолидации собственники получают участок или участки, стоимость которых будет полностью идентична стоимости их земельного имущества до начала проекта. Как поясняется в разделе 6.5, подобные небольшие отклонения в сторону избыточности или недостаточности выделяемых участникам проекта участков являются обычным явлением при консолидации на мажоритарной основе. Оно возникает как из-за известных физических препятствий на местности, которые отражены в Планах консолидации земель, так и в связи с небольшими корректировками, необходимыми для приведения Плана в соответствие с реальной ситуацией после проведения кадастровой съемки. Как правило, у таких отклонений есть установленный законом максимальный предел, выраженный в процентной доле стоимости участка, и они требуют финансового урегулирования, основанного на результатах проведенной оценки земли, причем определенная этой оценкой цена может быть проиндексирована в случае увеличения средних цен в регионе в период между проведением оценки и финансовым урегулированием. При добровольной земельной консолидации нет необходимости устанавливать максимальный диапазон отклонений, так как землевладельцы самостоятельно согласовывают условия перераспределения и могут сами решать, согласны ли они на какую-либо разницу в стоимости между своими прежними и новыми земельными участками. Однако в реальности такой же механизм применяется при изменении стоимости (превышающем пороговое значение) после проведения кадастровой съемки и регистрации.

Во-вторых, увеличение площади сельскохозяйственных владений и фермерских хозяйств, описанное в разделе 6.5, ведет к избыточному распределению земель сверх установленного законом предела, указанного выше. Такие сделки также должны быть учтены при финансовом урегулировании. Помимо сокращения числа участков, проект земельной консолидации должен активно способствовать увеличению размеров сельскохозяйственных владений и фермерских хозяйств. Землевладельцев и фермеров, желающих отказаться от использования или уже не использующих свои участки, а также живущих за рубежом, следует активно призывать к добровольной продаже своих участков, чтобы расширить за их счет остальные хозяйства. При добровольной консолидации такая купля-продажа является частью переговоров на этапе планирования. Увеличение участков по итогам переговоров и соответствующая компенсация учитываются при финансовом урегулировании.

При консолидации на мажоритарной основе такое увеличение участков производится в ходе разработки Плана консолидации земель. Так как в этом случае не будут соблюдаться обычные пределы отклонений в обе стороны, упомянутые выше, Закон о земельной консолидации должен это учитывать, позволяя добровольное избыточное или недостаточное распределение земли, выходящее за пределы установленных ограничений, и вводя соответствующие финансовые процедуры. Например, в Нидерландах разница в стоимости более 5 % возможна только с согласия землевладельца (и/или арендатора). Практический подход, зачастую применяемый в Нидерландах, состоит в том, что земельный банк (см. главу 10) приобретает такую землю и предоставляет ее для расширения ферм. Таким образом продавцам может быть незамедлительно перечислена плата за их участки, и им не придется ждать окончательного оформления Плана перераспределения земель и перечня финансовых расчетов. При составлении Плана перераспределения земель известно, какой земельный банк будет привлечен, и исходя из этого (и из предпочтений землевладельцев) может быть запланировано увеличение участков за счет ресурсов этого земельного банка. Таким образом, сам земельный банк не получает никакой земли в рамках проекта. Увеличение размера фермы более

чем на 5 %, как правило, напрямую компенсируется денежными выплатами, то есть производится до утверждения перечня финансовых расчетов. Для этого проводится и регистрируется встреча с землевладельцем по поводу избыточного распределения.

В-третьих, как указано в разделе 6.5, при консолидации на мажоритарной основе обычно существует возможность вычесть из стоимости участка каждого землевладельца несколько процентов, чтобы получить дополнительные возможности для улучшения местной инфраструктуры, государственных земель для этого недостаточно. Такой вычет требует соответствующей компенсации и применяется в равной степени ко всем землевладельцам. Существует два способа компенсировать такой вычет. Первый способ заключается в компенсации по итогам оценки земли, как, например, в случае небольшой недостаточности при перераспределении участков. Второй способ заключается в компенсации потери части земли за счет улучшения ее качества, которое повысит стоимость имущества после завершения проекта (см. раздел 6.5.3), например путем предоставления доступа к оросительной системе. Таким образом, собственник получает участок меньший по площади, но с более ценной землей, улучшенной в ходе реализации проекта.

Наконец, как указано в разделе 6.4, участки земли с сооружениями сарайного типа, складскими помещениями или другими активами, например, фруктовыми садами, виноградниками, а также ирригационными или дренажными сооружениями, тоже могут изредка подлежать обмену. В подобных случаях финансовое урегулирование производится между прежним и новым собственником через ведущее агентство. Общий принцип состоит в том, что следует по возможности избегать обмена участков земли с постройками и другим капиталоемким имуществом. В редких случаях, когда это необходимо, и на такой участок находится покупатель, точную стоимость следует определять оценщику, который специализируется на конкретном объекте оценки (строения, фруктовые сады, лес, ирригационные сооружения). Закон о земельной консолидации должен установить, что данный вопрос является предметом предварительной договоренности между прежним и новым собственником. Итог этой договоренности должен быть включен в перечень финансовых расчетов, как описано ниже, а само урегулирование должно быть проведено через ведущее агентство.

Таким образом, денежные расчеты с землевладельцами и между ними являются неотъемлемой частью процесса земельной консолидации, и потому также должны регулироваться Законом о земельной консолидации. Перечень финансовых расчетов составляет неотъемлемую часть Плана консолидации земель. Как и в случае с планированием перераспределения в целом, в основе финансового урегулирования лежит принцип, заключающийся в том, что после консолидации положение всех участников проекта должно как минимум не ухудшиться; соответственно, урегулирование подлежит обжалованию в административном и судебном порядке, если участники консолидации на мажоритарной основе недовольны его результатом (см. главу 9).

Обеспечение финансового урегулирования между землевладельцами является обязанностью органа, принимающего План консолидации земель, например ведущего агентства или Комиссии по земельной консолидации. Это означает, что урегулирование производится с помощью посредничества ведущего агентства или Комиссии по земельной консолидации, а не напрямую между участниками проекта. Такой порядок обеспечивают различные финансовые механизмы, например оплата до регистрации, система банковских гарантий, если размеры выплат превышают определенный предел, или система гарантированных выплат после завершения процесса.

Датская система добровольной консолидации земель предполагает, что землевладельцы перечисляют средства или предоставляют соответствующие банковские гарантии ведущему агентству как секретариату Комиссии по земельной консолидации, а она затем распределяет средства в соответствии с перечнем финансовых расчетов, который составляется до того, как

План консолидации земель вступает в законную силу, и при необходимости корректируется после проведения кадастровой съемки. От землевладельцев, обозначенных в перечне финансовых расчетов как плательщики, требуются гарантии внесения соответствующих платежей, если сумма превышает порог в 10 000 датских крон (около 1100 евро). Ведущее агентство должно получить такие гарантии до того, как Комиссия по земельной консолидации вынесет решение о принятии Плана консолидации земель. В противном случае, так как План консолидации земель не подлежит отмене, существует риск того, что плательщик не компенсирует полученную им дополнительную стоимость участка.

В Нидерландах в рамках проектов земельной консолидации на мажоритарной основе перечень финансовых расчетов составляется после того, как все жалобы на План перераспределения земель будут заслушаны в суде, и после завершения и регистрации Плана перераспределения. С этого момента План перераспределения земель более не подлежит изменениям и вступает в силу. Это означает, что передача прав собственности на участки уже совершена, так как финансовое урегулирование является отдельной процедурой, которая не замедляет вступления в силу новой правовой ситуации. Урегулирование включает в себя все финансовые процедуры, связанные с недостаточным или избыточным распределением и вычетами для создания инфраструктуры (как описано выше), а также расчеты в случае увеличения площади фермерских хозяйств и в случае обмена земельных участков со строениями или иными активами. Кроме того, сюда входит распределение общих расходов на основании выгод, полученных в результате осуществления проекта земельной консолидации, как описано в разделе 2.4. Денежные расчеты производятся путем немедленной оплаты с соблюдением той же процедуры, что и при внесении региональных налоговых платежей и подаче налоговых деклараций (т. е. согласно налоговому законодательству).



Оросительная система, реконструированная в ходе проекта земельной консолидации в Чумре, провинция Конья, Турция (2014 год). © ФАО.

### ✓ Основные рекомендации 7.3. Финансовое урегулирование

1. Закон о земельной консолидации для случаев небольших отклонений в сторону избыточности или недостаточности при распределении земельных участков должен предусматривать механизм финансового урегулирования, основанный на принципе «не хуже, чем было», то есть после консолидации положение землевладельцев должно как минимум не ухудшиться.
2. Механизм финансового урегулирования должен позволять добровольное избыточное или недостаточное распределение земли (как в случае с земельной консолидацией на мажоритарной основе), которое выходит за пределы обычно применяемых ограничений, с целью стимулировать увеличение площади сельскохозяйственных владений и фермерских хозяйств.
3. Закон о земельной консолидации должен предусматривать механизм финансового урегулирования в случае вычета части участка для создания общественной инфраструктуры, основанный на том же принципе «не хуже, чем было», то есть после консолидации положение землевладельцев должно как минимум не ухудшиться.
4. Закон о земельной консолидации должен требовать, чтобы финансовое урегулирование, связанное с (редкой) передачей сельскохозяйственных строений сарайного типа, складских помещений или других активов, например фруктовых садов, виноградников, а также ирригационных или дренажных сооружений, проводилось при посредничестве ведущего агентства и исходя из перечня финансовых расчетов, согласованного между прежним и новым собственником (собственниками).
5. Закон о земельной консолидации должен устанавливать, что проведение денежных расчетов с землевладельцами и между ними является обязанностью и задачей ведущего агентства, Комиссии по земельной консолидации или иного органа, принимающего План консолидации земель.
6. Подзаконные акты должны устанавливать способ оплаты для землевладельцев, обязанных выплатить денежные компенсации согласно перечню финансовых расчетов.

## 7.4 ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ И ДРУГИХ РАБОТ

Как отмечалось в разделе 6.5.3, земельная консолидация часто сопровождается улучшением местной сельскохозяйственной инфраструктуры на территории проекта. В случае многоцелевой земельной консолидации в ее рамках также могут выполняться строительные работы, направленные на восстановление природных объектов и защиту окружающей среды или создание крупномасштабной инфраструктуры. Такие работы, являющиеся частью проекта земельной консолидации, могут варьироваться от улучшения местных дренажных структур до строительства новых автомагистралей.

Последовательность действий, касающихся планирования и проведения инфраструктурных работ, а также способ их сопряжения с земельной консолидацией неодинаковы в разных странах. В таких странах, как Нидерланды, Германия или Португалия, в основе проектов земельной консолидации лежит комплексное планирование, направленное на всестороннее развитие территорий таких проектов. В Нидерландах первым шагом процесса развития земель является подготовка и принятие Плана развития земель, в котором с учетом местных нужд предусматриваются такие меры, как восстановление природных объектов, ландшафтное благоустройство, строительство новых дорог или модернизация существующих, устройство водотоков и т. д. (Leenen, 2014). План

принимается правительством провинции и должен соответствовать действующим документам по пространственному планированию. После этого начинается процесс земельной консолидации, сопровождающийся проектированием инфраструктуры.

Содержание проекта земельной консолидации может быть весьма разнообразным и требовать привлечения нескольких государственных органов, ответственных за различные мероприятия в рамках проекта, а также финансирования из нескольких источников.

Тем не менее, Закон о земельной консолидации должен устанавливать ответственность ведущего агентства за общую координацию работ, проводимых согласно Плану консолидации земель. На ведущее агентство также можно возложить ответственность за ведение инфраструктурных работ на местном уровне, включая строительство, модернизацию и корректировку существующей инфраструктуры сообразно новым границам участков.

В некоторых других случаях, когда земельная консолидация является частью крупномасштабного инфраструктурного проекта, Закон о земельной консолидации или иные соответствующие нормативно-правовые акты могут возлагать ответственность за проведение работ на субъект или орган, иницирующий и реализующий такой инфраструктурный проект. Например, в Дании в случае, если проект земельной консолидации входит в проект дорожного строительства, строительные и инфраструктурные работы заказываются либо муниципалитетом (если речь идет о муниципальном дорожном проекте), либо Директоратом по дорожному строительству в составе Министерства транспорта.

Реализацию запланированных работ, связанных с сельскохозяйственной инфраструктурой, и других мероприятий рекомендуется начинать после того, как новые границы земельных участков, вытекающие из Плана консолидации земель, будут размечены на земле (см. раздел 7.1). Перед началом работ необходимо окончательно завершить все технические проекты, а также получить разрешение на строительство и другие необходимые разрешения.

При необходимости в Закон о земельной консолидации может быть включено описание процедур распределения между соответствующими органами власти будущих прав собственности на новую инфраструктуру, а также функциональных обязанностей по их дальнейшей эксплуатации и управлению ими.

✓ **Основные рекомендации 7.4.**

**Проведение инфраструктурных и других работ**

1. В Законе о земельной консолидации должен быть определен орган, несущий общую ответственность за проведение работ согласно Плану консолидации земель (например, составление бюджета, выбор исполнителей работ через процесс государственных закупок, организация технического надзора).
2. Закон о земельной консолидации должен определять сроки начала инфраструктурных работ в рамках реализации проекта.

# КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА



## 8. КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА

Закон о земельной консолидации должен требовать регулярного контроля и оценки проектов и программ земельной консолидации. Это позволит убедиться в том, что в рамках проектов и программ выполняются заранее определенные задачи, а также составить рекомендации по их дальнейшему пересмотру на уровне программы и/или проекта. В Законе должно быть проведено четкое различие между: i) контролем текущих проектов, входящих в национальную программу земельной консолидации, который является для ведущего агентства инструментом надзора за процессом реализации проектов; ii) оценкой конкретных проектов; и iii) оценкой программы земельной консолидации.

Учитывая объем средств, который страны с давней традицией консолидации земель вложили в реализацию проектов земельной консолидации, удивительно, насколько малое количество усилий и средств было направлено на оценку результатов таких проектов и их социально-экономических последствий (Hartvigsen, 2015b). Ведущему агентству рекомендуется разработать план контроля и оценки программы консолидации земель и входящих в нее проектов и обеспечить выполнение этого плана.

### 8.1 КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ ЗЕМельНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Для того, чтобы оценить, реализуется ли конкретный проект земельной консолидации согласно утвержденным целям и процедурам, важно осуществлять контроль за реализацией таких проектов, входящих в национальную программу. Проекты земельной консолидации могут длиться несколько лет, поэтому чрезвычайно важно иметь критерии, показывающие, требует ли реализация проекта дополнительных действий или изменений самого проекта. Соответственно, подзаконные акты должны требовать регулярного контроля за всеми конкретными проектами, например, возлагая на разработчика проекта консолидации обязанность сдавать ведущему агентству отчеты о ходе работы. Кроме того, все проекты должны быть кратко оценены ведущим агентством на основе заранее определенных критериев непосредственно после завершения.

Результаты такого контроля должны применяться не только для надзора за текущей реализацией конкретного проекта, но и для повышения эффективности планирования дальнейших проектов и оценки их ожидаемой стоимости. Например, в ходе оценки можно определить стоимость каждого километра проселочных дорог; среднюю стоимость кадастровой съемки в пересчете на участок; стоимость восстановления прежних проселочных дорог; затраты на проведение кампаний и собраний общественности; стоимость заказов на услуги профессиональных организаций; затраты на проведение анализа осуществимости и т. д.

Если в рамках проектов земельной консолидации такие работы, как проведение анализа осуществимости и планирование перераспределения, осуществляются не сотрудниками ведущего агентства, а поручаются частным поставщикам услуг, у ведущего агентства появляется дополнительный стимул тщательно следить за реализацией различных этапов проектов. Естественно, от сотрудников ведущего агентства также требуются технические навыки, компетенции и опыт для контроля и отслеживания всех аспектов реализации проектов земельной консолидации. Соответственно, не рекомендуется привлекать сторонних поставщиков услуг для исполнения всех проектов, чтобы хотя бы некоторые из них были полностью реализованы силами самого ведущего агентства.

## 8.2 ОЦЕНКА ПРОЕКТОВ, ВКЛЮЧАЯ ОЦЕНКУ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Для того, чтобы оценить положительные и отрицательные последствия проектов земельной консолидации и получить возможность сделать соответствующие выводы и совершенствовать дальнейшую деятельность, рекомендуется проводить регулярный анализ реализованных проектов.

При оценке на уровне проектов и программ должно быть проведено различие между показателями результативности и показателями воздействия. Показатели результативности, такие как увеличение средней площади участков, среднего количества участков на хозяйство, сокращение расстояния между участками и усадьбой, улучшение доступа к дорогам, оросительным или дренажным сооружениям, могут быть оценены непосредственно после принятия Плана консолидации земель. Однако показатели воздействия, такие как повышение дохода от частных инвестиций в сельское хозяйство, например в капельное орошение, высадку фруктовых деревьев или устройство виноградника на укрупненных участках, в полной мере могут быть оценены только через несколько лет после завершения проекта путем проведения анализа социально-экономических последствий.

Каждый реализованный проект должен по крайней мере проходить упрощенную оценку по базовым показателям результативности, подобным тем, что указаны выше, в рамках которой эти показатели оцениваются и сравниваются до и после выполнения проекта; также следует убедиться, что проект выполнил свои задачи и более широкие задачи национальной программы. Следует обобщить полученный опыт для дальнейшей корректировки деятельности и обсудить его с привлеченными частными поставщиками услуг.

В Финляндии ключевыми показателями оценки проектов являются средняя площадь участка и среднее расстояние до усадьбы; с 2009 года применяются единые инструменты анализа затрат-результатов. Разработчик проекта консолидации (в Финляндии – кадастровый землеустроитель) передает окончательный отчет по проекту главе Отдела земельной консолидации в Национальном кадастре Финляндии. Кроме того, в 2017 году Национальный кадастр предпринял меры для проведения оценки социальных аспектов проектов земельной консолидации, поскольку выяснилось, что такая оценка ранее не проводилась (Konttinen, 2016).

Приведенные далее цитаты показывают, как требование оценки ожидаемых последствий было сформулировано в нидерландском Законе о развитии земель от 1985 года, действовавшем до 2007 года (врезка 8.1).

### Врезка 8.1. Требование о проведении оценки ожидаемых последствий в Нидерландах (до 2007 года)

Статья 35, пункт 1

1. Программа развития земель включает в себя: (...)
  - b) в отношении территории, подлежащей развитию в соответствии с соображениями и основными принципами, упомянутыми в статье 20, пункт 2, подпункт b:
- (...)
6. описание ожидаемых последствий применения мер и средств, предусмотренных подпунктами 4 и 5, для экономической ситуации, включая занятость, условия проживания и работы, природные и ландшафтные объекты, состояние воды, почвы и воздуха (...).

Источник: Нидерланды, Закон о развитии земель, 1985 год. Неофициальный перевод.

*Министерская инструкция о работе Комитета по земельной консолидации*, выпущенная в Нидерландах в 1998 году, уточнила требование, приведенное во врезке 8.1, предписывая использовать «метод HELP для оценки проектов по развитию земель». Важной частью метода HELP является анализ затрат-результатов. При оценке различных вариантов перераспределения учитывалось несколько общих ключевых критериев, таких как размер участка (участков), размер домашнего участка (участков) и расстояние до нового участка (участков). При подготовке более крупномасштабных проектов проводилась оценка отдельных небольших зон, дающих представление обо всей территории проекта. В каждой зоне проводился анализ затрат-результатов, связанных с оптимизацией структуры участков, итоги которого затем экстраполировались на весь План развития земель и сравнивались с затратами, связанными с сельскохозяйственной деятельностью. Задача заключалась в том, чтобы внутренняя норма прибыли достигала как минимум 5 %. Помимо этого довольно низкого экономического показателя, при принятии решений по окончательному плану учитывались и другие, более качественные, последствия. Сюда в том числе относились улучшение визуальных качеств ландшафта, улучшение сообщения между территориями, обладающими природными богатствами, и повышение безопасности дорожного движения.

Подзаконные акты, регулирующие земельную консолидацию, должны требовать от ведущего агентства составления краткого ежегодного отчета, содержащего оценку проектов земельной консолидации и иных сопутствующих мероприятий в рамках национальной программы консолидации земель, а также проведения более подробной оценки каждые 3–5 лет согласно стандартным принципам оценки программ.

Помимо относительно простой оценки, которая должна проводиться по каждому реализованному проекту земельной консолидации, рекомендуется на регулярной основе отбирать проекты для более углубленной оценки социально-экономических последствий. Количество таких отобранных проектов будет зависеть от размера национальной программы.

Результаты оценки последствий совместно с предлагаемыми выше краткими оценками каждого проекта помогут ведущему агентству доказать правительству и директивным органам положительные итоги земельной консолидации и целесообразность инвестирования в нее. Результаты такой оценки также могут быть полезны для повышения осведомленности фермеров и землевладельцев о преимуществах земельной консолидации.

Полная и детальная оценка социально-экономических последствий полностью реализованных проектов требует значительного финансирования, поэтому ее можно провести лишь в отношении 5–10 % осуществленных проектов земельной консолидации.

С 2017 года Национальный кадастр Финляндии проводит такую оценку последствий, хотя это не является обязательным. В 2018 году при поддержке немецкой организации GIZ оценка последствий была проведена на восьми территориях в Сербии. Углубленный подробный анализ был проведен на шести территориях, где осуществлялась земельная консолидация после 2006 года, а также на двух территориях, где она не состоялась (контрольные территории) (Vasiljevic *et al.*, 2018). Из шести территорий, где была проведена земельная консолидация, три находились в автономном крае Воеводина, и три – в центральной Сербии. Две контрольные деревни также находились в Воеводине и центральной Сербии. Это исследование показало, что инвестирование со стороны государственного сектора в земельную консолидацию являются необходимыми и оправданными. Инвестиции в земельную консолидацию необходимы по той причине, что уровень фрагментации и существующая структура сельскохозяйственных земель представляют собой препятствие для повышения эффективности сельскохозяйственного производства и конкурентоспособности сербской сельскохозяйственной продукции на международном рынке.

Для качественного проведения оценки последствий требуются хорошие первичные данные, т. е. подробные социально-экономические данные о ситуации до консолидации, которая затем сравнивается с ситуацией после консолидации. При этом следует оценивать не только повышение производительности благодаря земельной консолидации (например, появление укрупненных участков более удобной конфигурации, сокращение затрат на транспорт и топливо, снижение выбросов парниковых газов), но и стимулирование частных инвестиций. Такие базовые показатели в идеале должны быть установлены на этапе оценки осуществимости проекта. Для получения всестороннего представления обо всех различных последствиях проекта земельной консолидации, оценка его социально-экономических последствий должна проводиться как минимум через 2–3 года после его завершения.

В 2014–2015 годах ФАО провела пилотную оценку земельной консолидации в Турции совместно с Генеральным директором сельскохозяйственных реформ в Турции в рамках проекта «Укрепление национального и институционального потенциала земельной консолидации» (UTF/TUR/060/TUR) (ФАО, 2015). Оценка показала, что в ходе проекта были выполнены все четыре ключевые задачи, ради которых он разрабатывался: сокращение фрагментации, доступ к дорогам, орошение и доступ к воде и финансовая эффективность. Были также оценены достигнутые результаты и последствия в отношении конфигурации участков и связанных с ней затрат, водных ресурсов, землепользования, производительности, стоимости продукции и инвестиций фермеров. Эффективность проекта по земельной консолидации также была оценена; было установлено, что инвестиции в размере 1 млн турецких лир (492 000 евро) принесли следующие результаты:

- размер земельных участков увеличился на 31 %;
- сокращение фрагментации (числа участков, приходящихся на одного собственника) на 23 %;
- повышение числа участков с оптимальной конфигурацией на 25 %;
- строительство 45 700 м новых сельских дорог;
- снижение затрат на сельскохозяйственные работы и транспорт на 7,8 %;
- строительство 24 300 м новой системы орошения;
- частные (фермерские) инвестиции общим объемом 8,2 млн турецких лир (4 млн евро);
- из них частные (фермерские) инвестиции объемом 5 млн турецких лир (2,46 млн евро) благодаря проекту земельной консолидации.

Иллюстрацией того, как проект земельной консолидации может стимулировать частные инвестиции, служит следующий факт: после завершения проекта консолидации несколько фермеров сделали инвестиции в системы капельного полива, так как теперь у них более крупные и производительные участки, а также доступ к водным ресурсам для орошения.

### 8.3 ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ

Как упоминалось ранее, многие страны реализуют даже крупные программы земельной консолидации без четкого представления о воздействии выделенных средств. Однако в некоторых странах оценка соответствующих последствий земельной консолидации все же проводится. Например, в Финляндии земельная консолидация оценивается в долгосрочной перспективе. Национальный кадастр Финляндии проанализировал 25 территорий, на которых ранее была проведена земельная консолидация, оценив следующие параметры: число фермерских хозяйств, посевные площади, арендуемые площади, число участков, средний размер участка и расстояние от усадьбы до участка. Результаты проведенной оценки показали, что «структура участков не ухудшилась на тех территориях, где консолидация земель была завершена около 15 лет назад» и что «изучение результатов более ранних земельных консолидаций показало, что расположение

возделываемых земельных участков в сельской местности Финляндии существенно не изменилось более чем за 100 лет» (Konttinen, 2016, с. 6–7). Также было обнаружено, что за 100 лет после завершения соответствующих проектов средний размер земельного участка на некоторых территориях остался практически прежним, а на других немного увеличился (Konttinen, 2016).

От государств – членов Европейского союза, финансирующих проекты земельной консолидации в рамках национальных Программ развития сельских территорий (RDP) при софинансировании из средств Европейского Союза, требуется оценивать мероприятия по земельной консолидации в соответствии с процедурой оценки жизненного цикла программы Европейского Союза согласно *Постановлению ЕС № 1305/2013 о поддержке развития сельских территорий*. Такая обязательная оценка дает обзор расходования средств по программе RDP, включая финансирование проектов земельной консолидации. Однако оценки по методике Европейского союза должны дополнять, а не заменять более подробные и технически ориентированные оценки, проводимые по инициативе ведущего агентства.

Ведущему агентству рекомендуется регулярно (например, каждые 4–5 лет) проводить тщательную оценку национальной программы консолидации земель. Такая оценка должна проводиться независимыми экспертами по оценке, хорошо знающими и понимающими сельскохозяйственное производство, земельные рынки и процедуры земельной консолидации.

### ✓ **Основные рекомендации 8.1.**

#### Контроль и оценка

1. Национальная программа земельной консолидации и подзаконные акты должны требовать от ведущего агентства осуществления регулярного контроля за ходом реализации конкретных проектов земельной консолидации.
2. Ведущему агентству рекомендуется разработать план контроля и оценки программы земельной консолидации и входящих в нее проектов и обеспечить выполнение этого плана.
3. Если проекты земельной консолидации осуществляются частными поставщиками услуг по контракту с ведущим агентством, последнему рекомендуется ежегодно полностью выполнять некоторые проекты самостоятельно для формирования и поддержания у своих сотрудников навыков эффективного контроля и надзора за работой поставщиков услуг.
4. Все осуществленные проекты должны быть оценены по крайней мере кратким упрощенным образом, чтобы установить, были ли достигнуты запланированные результаты, а также для изучения полученного опыта в целях дальнейшей корректировки процедур и программ.
5. Закон о земельной консолидации и национальная программа земельной консолидации должны требовать от ведущего агентства проведения подробной оценки отдельных осуществленных проектов земельной консолидации.
6. Ведущему агентству рекомендуется регулярно (например, каждые 4–5 лет) проводить тщательную оценку национальной программы консолидации земель.



# **СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ**



## 9. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Средства правовой защиты в рамках процесса земельной консолидации играют фундаментальную роль в предоставлении гарантий охраны интересов и прав его участников. Учитывая специфическую природу процесса земельной консолидации, который включает большое число заинтересованных сторон, а также деликатность решаемых вопросов и необходимость завершать проекты в сжатые сроки, у его участников должна быть соответствующая возможность использовать средства правовой защиты. Однако странам, запускающим проекты земельной консолидации, следует искать эффективные способы обеспечения вышеназванных гарантий, чтобы осуществление проектов не оказалось под угрозой и не задерживалось без необходимости.

В разных странах приняты разные подходы к обеспечению необходимых гарантий. Например, существуют примеры активного вовлечения судебной власти в процесс консолидации. В Норвегии вся земельная консолидация относится к компетенции особого суда (Sky, 2015), а в Дании Комиссию по земельной консолидации возглавляет судья. Однако в большинстве стран земельная консолидация является административным процессом, и План консолидации земель принимается административным решением. Соответственно, применяются нормы административного процесса, включая административные средства защиты. В частности, так происходит в Северной Македонии, где законность процесса консолидации обеспечивается возможностью обжалования на нескольких этапах планирования перераспределения, включая этап оценки стоимости и составления проекта Плана консолидации земель. Утвержденный План консолидации земель после его принятия с помощью административной процедуры может быть пересмотрен в судебном порядке до своего вступления в силу.

Несмотря на различия в подходах, во всех странах процесс земельной консолидации основан на консультациях и привлечении широкого круга заинтересованных сторон, таких как землевладельцы и другие правообладатели. С землевладельцами и пользователями земельных участков проводятся индивидуальные консультации и публичные собрания, а также ведется взаимодействие через их представительные органы (см. раздел 6.2). Это означает, что их мнение должно быть услышано, а их позиции должны быть рассмотрены. Процесс консолидации должен быть организован таким образом, чтобы по мере развертывания проекта большинство вопросов могла разрешить Комиссия по земельной консолидации или иной компетентный орган. Лица, недовольные касающимися их решениями, должны иметь право подать жалобу в вышестоящую административную инстанцию, если земельная консолидация проводится в рамках административного процесса. Административные средства защиты не только позволяют лучше гарантировать защиту интересов участников, но и уменьшают число возможных дальнейших судебных исков.

Применение административных средств защиты должно приостанавливать реализацию проекта только в исключительных случаях. Например, при земельной консолидации на мажоритарной основе административные жалобы на результаты оценки стоимости земельных участков могут отсрочить планирование перераспределения, так как оно будет невозможно без полностью завершенной оценки земли. С другой стороны, жалобы на предложенный план перераспределения конкретных участков не должны задерживать реализацию проекта. Такие жалобы можно рассматривать параллельно с текущим перераспределением участков. Однако административные средства защиты в любом случае должны гарантировать заинтересованным лицам проекта возможность выразить свою точку зрения и получить обоснованный ответ на свой вопрос от соответствующего административного органа.

Заинтересованные стороны должны иметь право подать иск в суд только после исчерпания административных средств защиты. Существуют различные подходы к пересмотру процесса консолидации в судебном порядке. Например, в Дании, где применяется только добровольная консолидация, нельзя подать жалобу на принятый План консолидации земель или любое другое решение, принятое Комиссией по земельной консолидации. Единственная возможность – это подача иска против ведущего агентства (Министерства окружающей среды и продовольствия) с требованием возместить убытки, возникшие в результате осуществления проекта земельной консолидации.

В Нидерландах (в рамках обязательной земельной консолидации) пересмотр в судебном порядке осуществляется поэтапно. План развития земель, который подготавливается в начале проекта, может быть обжалован после его принятия. Жалобы могут касаться определения границ консолидированного земельного блока (блоков); вычета части земли для общих нужд; передачи права собственности; эксплуатации и обслуживания дорог; решений, связанных с ликвидацией дорог и передачей их в общественное пользование (Heinen, 2018). План перераспределения является составляющей Плана развития земель и принимается в завершение процесса планирования (см. раздел 2.2.5). План перераспределения, включая перечень законных заявителей, подлежит пересмотру в судебном порядке после его принятия. После рассмотрения всех исков, касающихся Плана перераспределения, в решение, которым он был принят, вносятся соответствующие поправки (согласно постановлению суда), и План регистрируется. После регистрации Плана перераспределения происходит окончательное оформление перечня финансовых расчетов, которое не замедляет практического осуществления проекта.

В Финляндии иски, касающиеся земельной консолидации, могут быть поданы в Земельный суд, а затем – в Верховный суд. Иски подаются в суды через Национальный кадастр, ответственный за реализацию проектов земельной консолидации. Набор вопросов, которые подлежат судебному пересмотру, приведен во врезке 9.1 (земельная консолидация является одной из «кадастровых процедур»).

**Врезка 9.1. Вопросы, подлежащие судебному контролю в Финляндии**

Раздел 232

(1) Иск может быть подан в ходе кадастровых процедур по следующим причинам:

- 1) право считаться заинтересованной стороной кадастровых процедур;
- 2) отклонение возражения на основании предвзятости;
- 3) ограничения, касающиеся проведения мероприятий или использования земель, указанных в разделе 177;
- 4) прерывание кадастровой процедуры;
- 5) условия земельной консолидации или масштаб консолидации;
- 6) проекты, указанные в разделах 72–74, или вопросы, указанные в разделе 84;
- 7) план консолидации земель, по которому не было разрешено подать отдельный иск, касающийся включенного в план вопроса;
- 8) условия выполнения плана, перераспределение городских земель и площадь перераспределяемых земель;
- 9) решение, указанное в разделе 142, касающееся разделения территории, находящейся в совместной собственности;
- 10) отклонение требования об отмене разделения, а также план разделения в случае, указанном в разделе 52(2);
- 10a) решение о том, должно ли разделение проводиться как совместное разделение в соответствии с разделом 48, если такое решение не основано на соглашении между владельцами земли; (...)
- 11) план раздела территории, находящейся в совместной собственности, когда раздел частично производится в порядке, указанном в разделе 137(1);
- 12) выплата компенсации в случае, указанном в разделе 203(2);

(...).

*Источник: Финляндия, Закон о формировании земельных участков. Неофициальный перевод Министерства сельского и лесного хозяйства, Финляндия.*

Как показывает опыт разных стран, могут применяться различные подходы к средствам правовой защиты и каждая страна должна выработать механизмы, которые наилучшим образом подойдут именно для ее ситуации. Во всех случаях Закон о земельной консолидации должен устанавливать, что окончательная проверка проектов земельной консолидации должна проводиться судами. Предварительные административные процедуры должны сокращать число судебных исков, а возможность использовать средства правовой защиты должна быть организована таким образом, чтобы не препятствовать реализации проектов земельной консолидации и/или не замедлять ее. С этой целью Закон о земельной консолидации может определять, какие лица имеют право подавать иски, и тем самым ограничивать круг вопросов, которые могут быть обжалованы в суде. Соответствующие юридические действия не должны приостанавливать реализацию проекта, за исключением случаев, когда в такой мере есть фундаментальная необходимость из-за неправомерных действий, злоупотребления властью, коррупции или других причин. Например, реализация проекта может быть приостановлена судом, если неправомерные действия в ходе проекта грозят серьезным экологическим ущербом или если процессом консолидации злоупотребляют для защиты частных интересов лишь нескольких землевладельцев.

Кроме того, нормативно-правовые акты, регулирующие пересмотр процесса консолидации в судебном порядке, могут требовать, чтобы все иски, касающиеся проекта земельной консолидации, рассматривались в одном и том же суде. Таким образом могут быть обеспечены ускорение судебной

процедуры и единообразии окончательных решений, так как они выносятся одним судом, с возможностью их последующего обжалования в вышестоящем суде. Соответствующие нормативно-правовые акты также могут устанавливать специальные ускоренные процедуры пересмотра в судебном порядке, применяемые при земельной консолидации.

✓ **Основные рекомендации 9.1.**  
**Средства правовой защиты**

1. Закон о земельной консолидации и иные соответствующие нормативно-правовые акты должны предусматривать средства правовой защиты, обеспечивающие законность процесса земельной консолидации. К ним должны относиться как административные средства правовой защиты, так и возможность пересмотра в судебном порядке.
2. Закон о земельной консолидации должен предусматривать право подачи жалоб на решения Комиссии по земельной консолидации или иного компетентного органа, принимающего План консолидации земель, в вышестоящие административные органы.
3. Закон о земельной консолидации должен определять круг лиц, имеющих право подавать в суд жалобы, касающиеся проекта земельной консолидации, и перечень причин, по которым такие жалобы могут подаваться.
4. Закон о земельной консолидации или иные соответствующие нормативно-правовые акты должны гарантировать, что средства правовой защиты не препятствуют бесперебойной реализации проектов земельной консолидации и не приостанавливают ее без фундаментальной необходимости в применении такой меры.
5. Закон о земельной консолидации или нормативно-правовые акты, регулирующие юридические процедуры, могут требовать, чтобы все иски, касающиеся проекта земельной консолидации, рассматривались в одном и том же суде.
6. Нормативно-правовые акты, регулирующие порядок судопроизводства, могут вводить специальные ускоренные процедуры судебного рассмотрения исков, относящихся к процессу земельной консолидации.

**ОБЪЕДИНЕНИЕ  
ЗЕМЕЛЬНОЙ  
КОНСОЛИДАЦИИ  
С ЗЕМЕЛЬНЫМ БАНКОМ**



## 10. ОБЪЕДИНЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ С ЗЕМЕЛЬНЫМ БАНКОМ

Земельный банк – это инструмент землепользования, доказавший свою эффективность и важность, содействуя осуществлению проектов земельной консолидации. В данной главе освещаются именно эти аспекты деятельности земельного банка и не рассматриваются другие виды использования этого инструмента или какие-либо институциональные вопросы.

Земельный банк широко используется совместно с методами земельной консолидации в некоторых проанализированных западноевропейских странах, например, в Дании, Германии и Нидерландах, в качестве инструмента повышения мобильности земли в ходе планирования ее перераспределения. Данный инструмент также используется для предоставления землевладельцам компенсации в форме земельного участка вместо денежной компенсации, когда сельскохозяйственные земли изымаются из оборота для реализации общественных проектов. Кроме того, он обеспечивает дополнительную гибкость при планировании перераспределения в ходе подготовки Плана консолидации земель (см. раздел 6.5).

В целях обеспечения ясности в данном руководстве под термином «земельный банк» понимается государственное учреждение, которое занимается посреднической куплей, продажей или арендой земель с целью повышения мобильности земли, содействия сельскому рынку земли в целом и решения задач государственной политики, связанных с устойчивым землепользованием в сельских районах в частности (см. раздел 2.1.1). Функция земельного банка при планировании перераспределения заключается в том, что он повышает мобильность земли, увеличивая количество земли в «земельном пуле». Этот инструмент также играет ключевую роль в содействии увеличению площади земельных владений и фермерских хозяйств в ходе земельной консолидации.

Земельный банк важен тем, что использование доступной земли, находящейся в собственности государства, может катализировать процесс планирования перераспределения на территории проекта. В проектах земельной консолидации в основном участвуют небольшие участки государственной земли, зачастую неудачной конфигурации. Соответственно, рекомендуется прибегать к земельному банку для покупки (при необходимости), продажи или сдачи в аренду сельскохозяйственных земель, имеющих на рынке, а также использовать данные инструменты для поддержки и содействия реализации проектов земельной консолидации или иных крупномасштабных проектов для общественных нужд. Страны, в которых на территории проектов земельной консолидации находится много доступной государственной земли, могут просто использовать эти земельные ресурсы для повышения мобильности земли в процессе перераспределения.

Применение земельного банка в процессе консолидации также играет ключевую роль в тех случаях, когда проекты земельной консолидации преследуют сразу несколько целей (см. разделы 3.1 и 6.5.1), например, когда сельскохозяйственные земли изымаются из оборота ради таких проектов, как масштабное строительство инфраструктуры, восстановление природных объектов и защита окружающей среды или смягчение последствий изменения климата и адаптация к нему. В подобных ситуациях земельный банк позволяет в ходе процесса земельной консолидации выделить собственникам земельных участков и фермерам вместо денежной компенсации другие участки земли. Таким образом можно избежать нарушения структуры фермерских хозяйств на территории проекта. Таким образом, земельная консолидация становится альтернативой приобретению земли, находящейся в частной собственности, с помощью экспроприации.

Покупка земельным банком земли, находящейся в частной собственности, особенно актуальна на тех территориях, где небольшая часть земли уже является государственной, где немногие землевладельцы заинтересованы в продаже земельных участков и где необходимы дополнительные земельные ресурсы, чтобы компенсировать активным фермерам ту землю, от которой они отказались ради реализации вышеупомянутых общественных проектов. После завершения планирования и до начала осуществления проекта земельной консолидации земельный банк должен направить усилия на покупку земли у частных собственников на обычных рыночных условиях, временно сдать ее в аренду, а затем использовать ее, чтобы ускорить планирование перераспределения с помощью повышения мобильности земли. Земельный банк может также продавать и обменивать землю в ходе выполнения проекта земельной консолидации с целью формирования участков большей площади и более удобной конфигурации, а также для выполнения иных задач земельной консолидации. В некоторых странах земельным банкам предоставляется преимущественное право на покупку земли на территориях проектов земельной консолидации.

Одним из главных преимуществ земельного банка как дополнительного инструмента земельной консолидации является доступность оборотных ресурсов, так как земельный банк получает средства, приобретая и продавая земельные участки. Если у земельного банка есть право сохранять поступления от продажи земли и затем использовать их для приобретения других земельных ресурсов, исключая тем самым зависимость от государственного бюджета, то это повышает его гибкость и устойчивость. Соответственно, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность земельных банков, должны позволять им иметь оборотные средства, которые не нужно ежегодно переводить в госбюджет. Земельный банк не может быть эффективным, если он ежегодно получает средства из бюджета, поскольку для него важно обеспечить непрерывность своей деятельности. Также важно, чтобы процедуры принятия решений в земельном банке были короткими и оперативными, чтобы он мог действовать на земельном рынке наравне с частными собственниками, т. е. принимал бы решения о покупке и продаже в кратчайшие сроки. Необходимость запрашивать разрешение на каждую сделку у министерства или правительства в подавляющем большинстве случаев приводит к задержкам и упущенным возможностям. Передача земельному банку по крайней мере части имеющейся государственной земли сельскохозяйственного назначения должна стать первым шагом в организации его деятельности.

Юридическая форма земельных банков значительно различается в разных странах. В Дании Отдел земельной консолидации Датского управления сельского хозяйства действует в качестве земельного банка от лица Министерства окружающей среды и продовольствия.

В Финляндии покупка земли для обеспечения деятельности земельного банка производится местными государственными Центрами экономики, дорожного движения и охраны окружающей среды. Эта деятельность координируется с сотрудниками Национального кадастра, а годовой бюджет для этих целей выделяется Министерством сельского и лесного хозяйства (для проектов консолидации сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда), Министерством транспорта (для земельной консолидации в рамках проектов, касающихся автомагистралей или железных дорог) или Министерством охраны окружающей среды (для земельной консолидации в ходе проектов по охране природы).

В Германии земельный банк (как временная ограниченная мера, осуществляемая во время выполнения проекта земельной консолидации) регулярно, гибко и рентабельно используется в каждом проекте земельной консолидации. Благодаря этому возрастает мобильность земли и на территории проекта приобретает земля для общественных нужд. Роль земельного банка выполняет или орган, занимающийся земельной консолидацией, или даже Орган участников, представленный ее советом (см. раздел 2.2.3).

Земельный банк также может играть роль в разработке и реализации более широких функций активной земельной политики. Он может нести ответственность за управление всей государственной землей или ее частью и, соответственно, использовать ее для осуществления земельной консолидации или иных общественно полезных задач. Земельный банк также может активно поддерживать рост мелких землевладений или хозяйств молодых фермеров и их развитие в коммерческие семейные предприятия, отдавая им предпочтение при сдаче в аренду или приватизации государственной земли. Земельный банк также может приобретать землю у частных собственников на территориях, где планируется реализация соответствующих проектов, или там, где пригодные для ведения сельского хозяйства земли оказались заброшены.

✓ **Основные рекомендации 10.1.**

**Объединение земельной консолидации с земельным банком**

7. Закон о земельной консолидации или отдельный нормативно-правовой акт о земельных банках должны разрешать использовать земельные банки в сочетании с земельной консолидацией для повышения мобильности земли, содействия увеличению площади фермерских хозяйств и предоставления натуральных (в виде земельных участков), а не денежных компенсаций землевладельцам, когда сельскохозяйственные земли изымаются из оборота для реализации общественно важных проектов.
8. Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность земельных банков, должны устанавливать, что их следует использовать в соответствии с более широкими стратегическими задачами земельной консолидации.
9. Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность земельных банков, должны позволять включение в земельный банк государственных земель сельскохозяйственного назначения.



# **ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ**



## 11. ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ

Главной целью настоящего руководства является предоставление странам Европы и Центральной Азии правовых рекомендаций, в особенности для поддержки региональной программы ФАО, направленной на разработку качественного и применимого законодательства о земельной консолидации для развития сельских территорий. Рекомендации, содержащиеся в данном руководстве, основаны на региональном исследовании передового опыта земельной консолидации в странах Европы, имеющих национальные программы земельной консолидации, а также на опыте ФАО и авторов руководства, полученном в этом регионе (Hartvigsen, 2019).

Однако авторы надеются и ожидают, что данное руководство также будет актуально для стран в других регионах. Европа – это регион с самой сильной и долгой традицией земельной консолидации, однако страны Восточной и Юго-Восточной Азии, такие как Китай, Республика Корея, Япония и Индия, также давно ее осуществляют (Bullard, 2007). Другие страны Азии, которые приступили к ней недавно, например Мьянма (см. рис. 11.1) и Вьетнам, выразили заинтересованность во включении положений о земельной консолидации в свою национальную нормативную базу и уже ведут предварительную работу в этом направлении. В этих странах все земли сельскохозяйственного назначения являются государственными, поэтому основное внимание уделяется консолидации прав на землепользование.

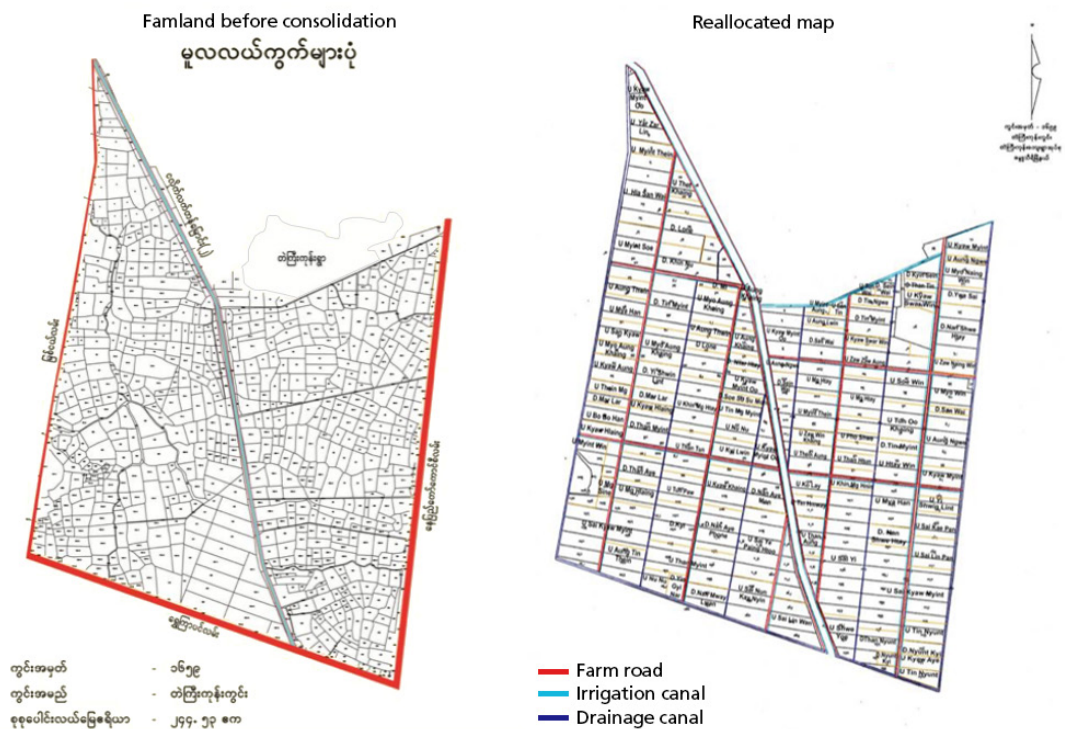
Кроме того, некоторые африканские страны также обладают опытом земельной консолидации – она не всегда проходила очень успешно, однако потребность в ней документально зафиксирована (Asiama, Bennett and Zevenbergen, 2017). Кроме того, фрагментация земель, стимулирующая их консолидацию, широко распространена также в Северной Африке и на Ближнем Востоке, где на настоящий момент накоплен лишь небольшой опыт земельной консолидации (ФАО, 2017с). Таким образом, разумно предположить, что существует нереализованный потенциал разработки и внедрения инструментов земельной консолидации далеко за пределами Европы и Азии. В то же время многие страны с текущими программами земельной консолидации сталкиваются с юридическими и операционными ограничениями, и потому тоже могут извлечь пользу из этого руководства.

Несмотря на то, что с 2002 года ФАО выступила организатором или соорганизатором более 20 региональных семинаров, связанных с различными аспектами земельной консолидации в Европе<sup>19</sup>, пока что проведено очень мало мероприятий и инициатив глобального уровня. Существует общая необходимость в составлении глобального обзора методов проведения земельной консолидации, а также в межрегиональном и глобальном обмене опытом в этой области. То же самое относится и к законодательству о земельной консолидации. Как упоминалось ранее, существует глобальный потенциал проведения земельной консолидации, в том числе в регионах, где соответствующий опыт незначителен или полностью отсутствует. Кроме того, может быть полезно разработать и применять инструменты земельной консолидации в странах, где фрагментация земель (фрагментация как землевладения, так и землепользования), а также малые размеры землевладений и ферм тормозят развитие хозяйств, устойчивых во всех трех смыслах (экономическом, социальном и экологическом). Проекты земельной консолидации могут также разрабатываться, когда существует необходимость в многоцелевом инструменте управления земельными ресурсами, позволяющем корректировать структуру владения и пользования землей в отношении большого числа землевладельцев, а также землепользователей на тех территориях, где разворачиваются проекты, требующие изъятия земель

<sup>19</sup> См. сайт ФАО: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>

для строительства крупномасштабных объектов инфраструктуры, восстановления природных объектов и защиты окружающей среды, смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему и т. п.

Рис. 11.1. Карта земельных участков до и после пилотного проекта земельной консолидации в деревне Теджигон, Мьянма.



Источник: материал, представленный в итоговом отчете о консолидации сельскохозяйственных земель в деревне Теджигон, проект KOICA, 2015 год.

Одним из немногих мероприятий, посвященных консолидации земель в глобальной перспективе, был симпозиум по консолидации и реорганизации земель, организованный в Апельдорне, Нидерланды, в ноябре 2016 года (см. раздел 1.1). Итогом симпозиума стала Апельдорнская декларация о консолидации и реорганизации земель для устойчивого развития (Louwsma *et al.*, 2017). В декларации была подчеркнута важность разработки инструментов земельной консолидации, которые соответствуют ДРПРВ, не нарушают никаких легитимных прав владения и пользования и вносят наилучший возможный вклад в достижение целей устойчивого развития. Необходимость межрегионального обмена опытом уже признана – сейчас пришло время продолжить этот процесс.

# **БИБЛИОГРАФИЯ**



### ЛИТЕРАТУРА

---

- Aleknavičius, P.** 2012. *Nepriklausomoje Lietuvoje atliktų žemės ūkio paskirties žemės pertvarkymo darbų lyginamoji analizė*. Public Policy and Administration, Vol. 11, No. 2, pp. 246-259. Mykolas Romeris University, Lithuania. (размещено по адресу: [https://www.mruni.eu/upload/iblock/721/007\\_Aleknavicius.pdf](https://www.mruni.eu/upload/iblock/721/007_Aleknavicius.pdf)).
- Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung (ArgeFlurb).** 1995. Flurbereinigungsgesetz / Land Consolidation Act (Federal Republic of Germany), Schriftenreihe der ArgeFlurb, HEFT 6.
- Asiama, K.O., Bennett, R.M. & Zevenbergen, J.A.** 2017. Land Consolidation for Sub-Saharan Africa's Customary Lands – The Need for Responsible Approaches. *American Journal of Rural Development*, 2017, Vol. 5, No. 2, 39-45.
- Avramovic, M.** 2004. Uredenje zemljsne teritorije komasacijom u Republici Srbiji. *Geodetska sluzba*, Vol. 33, No. 1, pp. 54-68.
- Basalykas, A.** 2014. *Lietuvos kraštovaizdis*. Vilniaus universitetas, Vilnius. 242 p. (размещено по адресу: [www.gkk.gf.vu.lt/images/leidiniai/A.Basalykas.pdf](http://www.gkk.gf.vu.lt/images/leidiniai/A.Basalykas.pdf)).
- Becker, M.** 2017. *Options for Legislative and Institutional Reform of Land Consolidation in Serbia: Choosing the Right Approach and Building Regional Expert Networks*. Paper prepared for presentation at the 2017 World Bank Conference on Land and Poverty, 21-24 March 2017. (Доклад, подготовленный для выступления на конференции Всемирного банка «Земля и бедность», 21–24 марта 2017 года.) The World Bank, Washington, DC.
- Binns, B.** 1950. *The consolidation of fragmented agricultural holdings*. Rome, FAO.
- Bullard, R.** 2007. *Land consolidation and rural development*. Anglia Ruskin University.
- Daugaliene, V.** 2007. *Recent developments in land consolidation in Lithuania*. Статья, представленная на Региональном семинаре по Программе развития сельских территорий ЕС на 2007–13 гг. и ее применению к консолидации земель, Прага, Чешская Республика.
- FAO.** 1955. *The State of Food and Agriculture 1955 – review of a decade and outlook*. Rome.
- FAO.** 2002. *Land Tenure and Rural Development*. FAO Land Tenure Studies 3. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/y4307e/y4307e05.htm#bm05>).
- FAO.** 2008. *Opportunities to mainstream land consolidation in rural development programmes of the European Union*. FAO Land Tenure Policy Series 2. Rome.
- FAO.** 2013. *Governing Land for Women and Men – A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure*. Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>).
- FAO.** 2015. *Pilot evaluation: Land Consolidation in Konya Region, Cumra District, villages Inli and Dinlendik (2010-2012)*. Final Report by Kvistgaard, M. with input from Hartvigsen, M. FAO/Turkey Partnership Programme (UTF/TUR/060/TUR). Rome.

- FAO.** 2016. Responsible Governance of Tenure and the Law. FAO Governance of Tenure Technical Guide No. 5. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/tenure/resources/results/card/en/c/27fac10b-126d-48fa-a417-d5c65a120b86>).
- FAO.** 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration*. Governance of Tenure Technical Guide. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i7559e.pdf>).
- FAO.** 2017b. *Report for Country wide analysis of feasibility for implementation of land consolidation*. Отчет подготовлен в рамках проекта MAINLAND в Северной Македонии (GCP/MCD/002/EC – Оптимизация национальной программы консолидации земель), реализованного ФАО и профинансированного Европейским Союзом.
- FAO.** 2017c. *Study on small-scale family farming in the Near East and North Africa Region – Focus Country: Egypt*. Rome.
- FAO.** 2018. *Realizing women's legal rights to land in the law – A guide for reporting on SDG 5a2*. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/I8785EN/i8785en.pdf>).
- FAO & GIZ.** 2019. Guidelines on Strengthening Gender Equality in Notarial Practices – South-East Europe. 36 pp. (also available at <http://www.fao.org/3/CA2953EN/ca2953en.pdf>).
- Gollwitzer, T.** 2018. Land Consolidation Legislation in Germany/Bavaria. A presentation from the 10th International LANDNET Workshop, Regional Consultation Land Consolidation Legislation, Skopje, North Macedonia, 19-21 June 2018.
- Haldrup, N.O.** 2004. *Danish Land Consolidation/The interaction between land consolidation and land banking*. International Workshop: Land banking/Land Funds as an Instrument for Improved Land Management for CEEC and CIS, organized by the Directorate for Food, Fisheries and Agri Business, Land Consolidation Division (DFFE) and FAO/UN, Tonder- Denmark, 17th – 20th March 2004. (Земельные банки/земельные фонды как инструмент рационального управления земельными ресурсами в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, международный семинар, организованный Отделом консолидации земель Директората по продовольствию, рыболовству и агробизнесу (DFFE) и ФАО/ООН, Теннер, Дания, 17–20 марта 2004 года.)
- Hartvigsen, M.** 2014a. Land consolidation and land banking in Denmark – tradition, multi-purpose and perspectives. *Danish Journal of Geoinformatics and Land Management*, Year 122, Vol. 47, 1-7, p. 52.
- Hartvigsen, M.** 2014b. Land Mobility in a Central and Eastern European Land Consolidation Context. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research* 10:1, p. 26.
- Hartvigsen, M.** 2015a. *Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe After 1989: Experiences and Perspectives*. PhD Dissertation, Aalborg University. (размещено по адресу: [https://vbn.aau.dk/ws/files/316449007/Morten\\_B.\\_Hartvigsen\\_EPUB.pdf](https://vbn.aau.dk/ws/files/316449007/Morten_B._Hartvigsen_EPUB.pdf)).
- Hartvigsen, M.** 2015b. *Experiences with Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe After 1989*. Presentation for FAO Land Tenure Working Paper, No. 26, 138 pp. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i4352e.pdf>).
- Hartvigsen, M.** 2019. FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia from 2002-2018, Experiences and way forward. *FAO Land Tenure Journal* 1/2019. Rome. (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/CA3184EN/ca3184en.pdf>).
- Hartvigsen, M., Versinkas, T., Vidar, M., Mitic Arsova, K., Van Holst, F. & Gorgan, M.** 2019. *FAO recommendation on land consolidation legislation*. Доклад, представленный для выступления на конференции Всемирного банка «Земля и бедность», 25–29 марта 2019 года.

- Heinen, J.** 2018. Overzicht landinrichtingsjurisprudentie 2007-2017: het inrichtingsplan. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, Issue 11/2017, pp. 602-611.
- Hiironen, J. & Niukkanen, K.** 2014. On the structural development of arable land in Finland – How costly will it be for the climate? *Land Use Policy* 36, p. 196, ELSEVIER.
- Jacoby, E.H.** 1959. *Land Consolidation in Europe*. Исследование, основанное на деятельности Рабочей группы по консолидации хозяйств, организованной Подкомиссией по использованию земельных и водных ресурсов при Европейской комиссии по сельскому хозяйству. Issued by International Institute for Land Reclamation and Improvement at the Wageningen University, The Netherlands. Rome, FAO.
- Jansen, L., Lemmen, C. & Wouters, R.** 2010. *The computerised land re-allotment process in Turkey and the Netherlands in multi-purpose land consolidation projects*. Доклад представлен на Конгрессе МФГ, Сидней, Австралия, 11–16 апреля 2010 года.
- Kontinen, K.** 2016. *The Effectivity of Land Consolidation in Finland. Symposium on Land Consolidation and Readjustment for Sustainable Development*. FIG OICRF, 9-11 November 2016. Apeldoorn, Netherlands. (размещено по адресу: <https://www.oicrf.org/-/the-effectivity-of-land-consolidation-in-finla-1>).
- Leenen, H.** 2014. Land Development in The Netherlands. *Zeitschrift für Geodäsie, Geo-information and Land Management*, Issue 3/2014, pp. 166-172.
- Louwsma, M., Lemmen, C., Hartvigsen, M., Hiironen, J., Du Plessis, J., Chen, M. & Laarakker, P.M.** 2017. *Land consolidation and land readjustment for sustainable development – the issues to be addressed*. Доклад, представленный на Рабочей неделе Международной федерации геодезистов в Хельсинки, Финляндия.
- Ministry of Agriculture and Forestry (Finland).** 2015. *Land Rearrangement Strategy of the Ministry of Agriculture and Forestry for 2015–2020*. Helsinki. (размещено по адресу: [www.mmm.fi](http://www.mmm.fi)).
- Marinkovic, G., Trifkovic, M. & Nestorovic, Z.** 2013. Mogucnosti Rekomasacije u Srbiji na Primeru Opstine Sombor. Zbornik radova GF Subotica, No. 22, pp. 199-208, UDK: 332.3, 2013.
- Meijer, G. & Emmens, N.** [No date]. *Financial arrangements in land consolidation – a visual method for valuation explained*. (размещено по адресу: <https://www.oicrf.org/-/financial-arrangements-in-land-consolidation-a-visual-method-for-valuation-explain-1>).
- Meliczek, H.** 1973. The work of FAO and experiences in land consolidation. *Land Reform, Land Settlement and Co-operatives*, No. 1. Rome, FAO. pp. 50–63.
- Ónega-López, F.J., Puppim de Oliveira, J.A. & Crecente-Maseda, R.** 2010. *Planning Innovations in Land Management and Governance in Fragmented Rural Areas: Two Examples from Galicia (Spain)*. European Planning Studies Vol. 18, No. 5.
- Palmer, D., Munro-Faure, P. & Rembold, F.** 2004. Land consolidation and rural development in Central and Eastern Europe. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Land management*, 2/2004.
- Sky, P.K.** 2015. Land consolidation in Norway in an international perspective. *Spanish Journal of Rural Development*, Vol. VI (1-2): 81-90.
- Sulonen, K. & Kotilainen, S.** 2016. *Lessor's Status in Land Consolidation in Finland*. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research. 1:11. 18-36.

**Thomas, J.** 2004. Modern Land Consolidation - recent trends on land consolidation in Germany. (размещено по адресу: <https://pdfs.semanticscholar.org/5fb9/0c15f48bbd627ea6c587e8462a7261a56801.pdf>).

**Thomas, J.** 2006. Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Land management*, 3/2006, pp. 156-161.

**Trifkovic, M., Ninkov, T. & Marinkovic G.** 2013. Komasacija. FTN izdavastvo, Novi Sad.

**Van den Noort, P.C.** 1987. Land consolidation in the Netherlands. *Land Use Policy*, Vol. 4 (1), January 1987, pp. 11-13. Elsevier Ltd. (размещено по адресу: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0264837787900044>).

**Van Holst, F.** 2018. *Towards Improved Farm Structures and Rural Land Market Functioning: Policy Options based on Lessons from European Experience*. Background Report for World Bank Systematic Country Diagnostic for Armenia, pp. 16-17.

**Van Holst, F., Hartvigsen, M., & Ónega López, F.** 2018. *Land governance for development in Central and Eastern Europe: Land fragmentation and land consolidation as part of Sustainable Development Goals*. World Bank Land and Poverty Conference, March 2018.

**Vasiljevic, D., Radulovic, B., Babovic, M. & Todorovic, S.** 2018. Land Consolidation as unused potential - The effects of implementation, barriers and potential relevance of agricultural land consolidation in Serbia. NALED.

## ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

### Документы, имеющие обязательную юридическую силу

*Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 18 декабря 1979 года в Нью-Йорке. Ратифицирована 3 сентября 1981 года.

*Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод* (также известная как «Европейская конвенция о правах человека»), принятая в Риме 4 ноября 1950 года и вступившая в силу в 1953 году.

### Документы, не имеющие обязательной юридической силы

Апельдорнская декларация о консолидации и реорганизации земель для устойчивого развития. Итоговая декларация Международного симпозиума по консолидации и реорганизации земель, проведенного в г. Апельдорн, Нидерланды, 9–11 ноября 2016 года.

*The Munich Statement on land consolidation as a tool for rural development in CEE/CIS countries.* (Мюнхенское заявление о консолидации земель как инструменте развития сельских районов стран Центральной и Восточной Европы и СНГ.) Concluding statement at the International Symposium on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEE/CIS: A gate towards sustainable rural development in the new millennium, held in Munich, dated 28 February 2002. (Итоговое заявление на Международном симпозиуме по фрагментации и консолидации земель в странах Центральной и Восточной Европы: Путь к устойчивому развитию сельских районов в новом тысячелетии, проведенного в Мюнхене 28 февраля 2002 года.)

*The Tonder Statement – Land Banking and Land Funds: Elements for Land Consolidation, Land Management and Rural Development.* (Теннерское заявление - Земельные банки и земельные фонды: Элементы консолидации земель, управления земельными ресурсами и развития сельских территорий) Concluding statement at the International

Workshop on Land banking / Land funds as an Instrument for Improved Land Management in CEEC and CIS, held in Tonder, Denmark, dated 20 March 2004. (Итоговое заявление на Международном семинаре по земельным банкам / земельным фондам как инструментам рационального управления земельными ресурсами в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ, проведенного в Теннере, Дания, 20 марта 2004 года.)

Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятая 193 странами на Генеральной Ассамблее ООН 25 сентября 2015 года (Резолюция ООН 70/1). Повестка состоит из 92 пунктов. В пункте 59 перечислены 17 целей устойчивого развития, а также связанные с ними 169 задач и 232 показателя.

Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией A/RES/217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года.

*Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности.* ФАО, 2012 год. Rome. Размещены по адресу: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>.

## НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### Европейский союз

Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive). (Директива Совета 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива ОЭП).)

Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (Nitrate Directive). (Директива Совета 91/676/ЕЭС от 12 декабря 1991 года об охране вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников (Директива о нитратах).)

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive). (Директива Совета 92/43/ЕЭС по охране естественных сред обитания дикой флоры и фауны (Директива о средах обитания).)

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000 (Water Framework Directive). (Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамочные положения о деятельности Сообщества в области водной политики (Рамочная директива по водным ресурсам).)

Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Birds Directive). (Директива 2009/147/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 30 ноября 2009 года о сохранении диких птиц (Директива о птицах).)

Regulation No. 1 305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No. 1 698/2005. (Постановление №1305/2013 Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 17 декабря 2013 года о поддержке сельского развития Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских территорий (EAFRD) и о прекращении действия Постановления (ЕС) № 1698/2005.)

## НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

---

### Чехия

- Закон №139/2002 о земельной консолидации и земельных управлениях (*Zákon č. 139/2002 Sb., ze dne 21. března 2002 o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku*).

### Дания

- Постановление правительства о земельной консолидации (*Bekendtgørelse om jordfordeling*) №331 от 25 марта 2013 года.
- Закон о земельной консолидации и государственной купле-продаже недвижимого имущества для сельскохозяйственных нужд (*Bekendtgørelse af lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (jordfordelingsloven)*, nr 31 af 04/01/2017).

### Финляндия

- Закон о формировании земельных участков №12.4.1995/554 (*Kiinteistömuodostamislaki* – финский язык и *Fastighetsbildningslag* – шведский язык), 1995 год.
- Закон об автомагистралях (503/2005) (*Maantielaki* 23.6.2005/503 – финский язык и *Landsvägslag* 23.6.2005/503 – шведский язык), 2005 год.
- Стратегия перераспределения земель, принятая Министерством сельского и лесного хозяйства (не имеет статуса официального документа).

### Германия

- Закон о земельной консолидации (*Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)*), принятый 14 июля 1953 года, с поправками от 16 марта 1976 года и новейшими поправками, принятыми 19 декабря 2008 года.
- Бавария. Закон о реализации земельной консолидации (*Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes [AGFlurbG]*), опубликованный 8 февраля 1994 года, с поправками в разделе 39 от 20 декабря 2011 года.
- Бавария. Рекомендации по модернизации сельских поселений (*Dorferneuerungsrichtlinien zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms [DorfR]*). Извещение Министерства продовольствия, сельского и лесного хозяйства федеральной земли Бавария от 29 марта 2019 года.
- Бавария. Финансовые рекомендации для развития сельских районов (*Finanzierungsrichtlinien Ländliche Entwicklung [FinR-L]*). Извещение Министерства продовольствия, сельского и лесного хозяйства федеральной земли Бавария от 9 июля 2019 года.

### Литва

- Закон о земле (*Žemės įstatymas*) № I-446 от 26 апреля 1994 года.
- Постановление Правительства №697 об утверждении правил подготовки и реализации проектов земельной консолидации (*Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 697 Dėl žemės konsolidacijos projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo*) от 27 июня 2005 года.
- Постановление Правительства №81 об утверждении Национальной стратегии в области земельной консолидации (*Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 81 Dėl Nacionalinės žemės konsolidacijos strategijos patvirtinimo*) от 23 января 2008 года.

### Нидерланды

- Закон о земельной консолидации (*Wet op de Ruilverkaveling*), принятый в 1924 году и вступивший в силу 1 декабря 1924.

- Закон о земельной консолидации от 1954 года (*Ruilverkavelingswet 1954*), вступивший в силу 15 февраля 1955 года).
- Закон об охране окружающей среды (*Wet Milieubeheer*), принятый 13 июля 1979 года.
- Закон о развитии земель (*Landinrichtingswet*), принятый 9 мая 1985 года.
- Закон о развитии сельскохозяйственных территорий (*Wet Inrichting Landelijk Gebied*), принятый 7 декабря 2006 года и вступивший в силу 1 января 2007 года. Примечание: к 2022 году данный закон будет включен в единый Закон об окружающей среде и планировании (*Omgevingswet*).
- Постановление об оценке воздействия на окружающую среду (*Milieueffectrapportage*), принятый 4 июля 1994 года.
- Распоряжение о работе Комитета по земельной консолидации (*Regeling Werkwijze Landinrichtingscommissie*) Staatscourant 1985 No. 217), принятое в 1985 году.

#### Северная Македония

- Закон о консолидации сельскохозяйственных земель, Официальный вестник Северной Македонии, 187/2013, 61/2016 и 83/2018.

#### Португалия

- Закон №111/2015 от 27 августа 2015 года, устанавливающий юридический режим реструктуризации земель, вносящий поправки в Гражданский кодекс и отменяющий Законодательные декреты №384/88 от 25 октября 1988 года и №103/90 от 22 марта 1990 года (*Lei n.º 111/2015 de 27 de agosto Estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil, e revoga os Decretos - Leis n.os 384/88, de 25 de outubro, e 103/90, de 22 de março*).

#### Сербия

- Урбариальный закон о земельной консолидации, вступивший в силу в 1836 году на территории Австро-Венгерской империи.
- Закон об укрупнении земельных участков в регионах Банат и Бачка, вступивший в силу в 1908 году.
- Закон о реструктуризации и консолидации сельскохозяйственных и лесных земель, Официальный вестник Социалистической Республики Сербия №47/1974 (*Zakon o arondaciji i komasaciji poljoprivrednog i sumskog zemljišta, Sluzbeni Glasnik Socijalistické Republike Srbije Br. 47/1974*).
- Закон о сельскохозяйственных землях, Официальный вестник Республики Сербия, №62/2006, 65/2008 и 41/2009. (*Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Sluzbeni Glasnik Republike Srbije Br. 62/2006, 65/2008 i 41/2009*), неофициальный перевод.

#### Испания

- Law of 20 December 1952 (BOE №358 от 23 декабря 1952 года).
- (Галисия). Закон о земельной консолидации (*LEY 10/1985, de 14 de agosto, de Concentración Parcelaria para Galicia*), 1985.
- (Галисия). Закон о совершенствовании структуры сельскохозяйственных земель (*LEY 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia*) от 17 июня 2015 года.
- Указ №118, утверждающий текст Закона о сельскохозяйственной реформе и развитии (*Decreto de reforma agraria e desenvolvimento*) от 12 января 1973 года.

#### Турция

- Закон №7139 от 19 апреля 2018 года.

# Правовое руководство по земельной консолидации

На основе опыта регулирования в Европе

Земельная консолидация – высокоэффективный инструмент управления земельными ресурсами, который позволяет усовершенствовать структуру земельных и фермерских хозяйств, повышая их экономическую и социальную эффективность и принося выгоду правообладателям, а также обществу в целом. Земельная консолидация ведет к мобильности права собственности на землю и других земельных прав и поэтому может также содействовать выделению новых участков земли с конкретным несельскохозяйственным назначением, например, для общественной инфраструктуры или охраны и восстановления природы. Опыт проведения проектов ФАО в ее государствах-членах говорит, что применение инструментов земельной консолидации требует введения тщательно продуманного правового регулирования, включенного в состав национальной нормативно-правовой базы.

Земельная консолидация – законодательно регулируемая процедура, проводимая государственными органами и применяемая для корректировки структуры собственности в сельских районах путем комплексного перераспределения земельных участков, которое согласовывается с владельцами и пользователями земли, с тем чтобы сократить фрагментацию земель, содействовать укрупнению сельскохозяйственных предприятий и/или достижению других общественных целей, включая восстановление природных объектов и строительство инфраструктуры.

Данное правовое руководство содержит подробные указания по законодательным вопросам, связанным с земельной консолидацией, в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности и международным законодательством по правам человека. Оно посвящено земельной консолидации в сельской местности и основано на передовом законодательном опыте регулирования земельной консолидации в европейских странах.

Данное правовое руководство опубликовано при содействии Регионального бюро ФАО для Европы и Центральной Азии.

ISBN 978-92-5-133888-9 ISSN 2664-1607



9 789251 338889

CA9520RU/1/02.21