

СТАДИЙНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УКРАИНЕ НА ОСНОВЕ ПЕРЕДОВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА*

© 2017 **ПОПОВ А. С.**

УДК 332.37:63(477+100)

Попов А. С.

Стадийность проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине на основе передового международного опыта

Целью статьи является разработка рекомендаций по стадийности проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине на основе передового международного опыта. Анализ, систематизация и обобщение научных трудов отечественных и зарубежных ученых позволили определить возможный порядок проведения консолидации земель в Украине и представить подробную характеристику каждой стадии. В результате исследования были предложены следующие основные стадии консолидации земель: инициирования, инвентаризации, планирования, внедрения и заключительная. Каждая из этих стадий рассматривается последовательно с обоснованием их целесообразности, перечнем необходимых мероприятий и землеустроительной документации, приведением практических примеров из разных стран мира. Установлено, что каждая стадия процедуры консолидации земель должна проводиться с соблюдением принципа открытости, который обеспечивает привлечение максимального количества землевладельцев / землепользователей и защиту их интересов, создает положительное отношение общества к проведению консолидации земель. Составлена структурно-логическая модель процедуры проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения, которая наглядно отражает стадийность и мероприятия ее проведения. Даны рекомендации о необходимости введения новой землеустроительной документации по консолидации земель с подробным описанием их содержания. Актуальность дальнейших исследований процедуры консолидации земель сельскохозяйственного назначения заключается во внедрении гибкого, простого, экономически эффективного и короткого по времени подхода к ее проведению.

Ключевые слова: консолидация земель, земли сельскохозяйственного назначения, земельный участок, план консолидации земель, процедура.

Рис.: 1. **Библ.:** 24.

Попов Андрей Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления земельными ресурсами и кадастра, Харьковский национальный аграрный университет им. В. В. Докучаева (п/о «Коммунист-1», Харьковский район, Харьковская область, 62483, Украина)

E-mail: popov_andriy@knuu.kharkov.ua

УДК 332.37:63(477+100)

UDC 332.37:63(477+100)

Попов А. С. Стадійність проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення в Україні на основі передового міжнародного досвіду

Popov A. S. Stages of Agricultural Land Consolidation in Ukraine with Consideration for International Best Practices

Метою статті є розробка рекомендацій щодо стадійності проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення в Україні на основі передового міжнародного досвіду. Аналіз, систематизація та узагальнення наукових праць вітчизняних і закордонних учених дозволили визначити можливий порядок проведення консолідації земель в Україні та надати детальну характеристику кожній стадії. У результаті дослідження було запропоновано такі основні стадії консолідації земель: ініціювання, інвентаризації, планування, впровадження і завершальна. Кожна з цих стадій розглядається послідовно з обґрунтуванням їх доцільності, переліком необхідних заходів і землевпорядної документації, наведенням практичних прикладів із різних країн світу. Встановлено, що кожна стадія процедури консолідації земель має проводитися з дотриманням принципу відкритості, який забезпечує залучення максимальної кількості землевласників / землекористувачів і захист їх інтересів, що створює позитивне ставлення суспільства до проведення консолідації земель. Запропоновано структурно-логічну модель процедури проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення, яка наглядно відображає стадійність і заходи її проведення. Надано рекомендації стосовно необхідності введення нової землевпорядної документації щодо консолідації земель із детальним описом їх змісту. Актуальність подальших досліджень процедури консолідації земель сільськогосподарського призначення полягає у за-

The aim of the article is to develop recommendations on defining stages of consolidation of agricultural land in Ukraine on the basis of the best international practices. The analysis, systematization and generalization of scientific works of domestic and foreign scientists made it possible to determine a possible order of land consolidation in Ukraine and provide a detailed description of each stage. As a result of the research, the following main stages of land consolidation were proposed: the initiation, inventory, planning, implementation and final one. Each of these stages is considered consistently with justification of its expediency, the list of necessary measures and land management documentation, presentation of practical examples from different countries of the world. It is determined that each stage of the land consolidation procedure should be conducted in compliance with the principle of openness, which ensures the involvement of the maximum number of landowners/land users and protection of their interests, creates a positive attitude of the society towards land consolidation. A structural and logical model of the procedure for consolidating agricultural land, which clearly reflects the stages and activities of its implementation, is drawn up. There presented recommendations on the need to introduce new land management documentation for land consolidation with a detailed description of their essence. The relevance of further studies of the procedure for the agricultural land consolidation is in bringing a flexible, simple, cost-effective and short-term approach to its implementation.

* Работа выполнена в рамках проекта ФАО «Техническая помощь Министерству аграрной политики и продовольствия Украины в сфере сельскохозяйственной политики поддержки, экспорта плодоовощной продукции и консолидации земель» (TCP / UKR / 3601)

провадженні гнучкого, простого, економічно ефективного та короткого за часом підходу щодо її проведення.

Ключові слова: консолідація земель, землі сільськогосподарського призначення, земельна ділянка, план консолідації земель, процедура.

Рис.: 1. Бібл.: 24.

Попов Андрій Сергійович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри управління земельними ресурсами та кадастру, Харківський національний аграрний університет ім. В. В. Докучаєва (п/в «Комуніст-1», Харківський район, Харківська область, 62483, Україна)

E-mail: popov_andriy@knau.kharkov.ua

Keywords: land consolidation, agricultural land, land plot, land consolidation plan, procedure.

Fig.: 1. Bibl.: 24.

Popov Andriy S. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Land Management and Cadastre, Kharkiv National Agrarian University named after V. V. Dokuchaev (p/v «Komunist-1», Kharkivskyi district, Kharkiv region, 62483, Ukraine)

E-mail: popov_andriy@knau.kharkov.ua

Постановка проблеми. Единая комплексная стратегия развития сельского хозяйства и сельских территорий в Украине на 2015–2020 гг., которая была поддержана Национальным Советом по реформированию 09.11.2015 г., включает в себя земельную реформу как стратегический приоритет № 2. Одним из приоритетных мероприятий земельной реформы является введение полноценного и действенного рынка земель сельскохозяйственного назначения на основе внедрения механизмов консолидации земель сельскохозяйственного назначения с целью повышения эффективности их использования [1, с. 37]. В 2016 г. основные приоритеты стратегии вновь были утверждены с рабочим названием «3+5».

В условиях такой государственной земельной политики, существующего моратория на продажу земельных участков для ведения товарного сельскохозяйственного производства и отсутствия законодательного обеспечения консолидации земель сельскохозяйственного назначения актуальным является исследование порядка ее проведения с учетом практического передового международного опыта.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемам развития консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине уделено внимание в трудах В. Килочка [2], А. Мартына [3], Л. Ткачук [4], А. Третьяка [5], А. Шворака [6]. Анализом процедуры проведения консолидации земель в европейских странах занимались К. Ескилдсен [7], Я. Соненнберг [8], Й. Томас [9], А. Витикайнен [10], М. Хартвигсен [11] и др.

На сегодня в современной отечественной научной литературе не существует ни одной работы по комплексному исследованию порядка проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения с детальным анализом каждой ее стадии. Существующие труды вышеупомянутых отечественных ученых [3; 4] только приводят основные этапы осуществления консолидации земель без надлежащего обоснования. Именно этим обусловлена важность предлагаемого научного исследования.

Формирование целей статьи. Целью статьи является разработка рекомендаций по стадийности проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине на основе передового международного опыта.

Изложение основного материала. На основе проведенного исследования работ отечественных ученых [3; 4] и положительного практического зарубежного опыта [7–15], по нашему мнению, процедура проекта землеустройства по консолидации земель сельскохозяйственного

назначения в Украине должна включать следующие основные стадии: подготовительную (иницирование), инвентаризацию, планирование, внедрение, завершающую.

Основной задачей *стадии инициирования* по проведению консолидации земель сельскохозяйственного назначения является определение настоящей необходимости во введении этого мероприятия и обоснование невозможности использования других землеустроительных мероприятий для обеспечения устойчивого сельскохозяйственного землепользования и развития сельских территорий.

На подготовительном этапе определяется соблюдение основных предпосылок по проведению (реализации) консолидации земель сельскохозяйственного назначения, а именно:

- расходы на осуществление консолидации земель не должны превышать полученной выгоды от ее реализации для каждого землевладения (земельного участка);
- консолидация земель инициируется по заявлению от землевладельцев и / или органа исполнительной власти, местного самоуправления;
- консолидация земель должна усовершенствовать структуру земельных участков (землевладений) и / или способствовать надлежащему использованию каждого землевладения в соответствии с его целевым назначением;
- инициирование консолидации земель требует согласия большинства землевладельцев (голосов);
- положительное решение (разрешение) центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере консолидации земель по разработке и реализации этого проекта.

Инициатором составления проекта землеустройства по консолидации земель сельскохозяйственного назначения (далее – проекта консолидации земель) могут выступать:

- землевладельцы, которым в совокупности принадлежит право собственности на земельные участки, составляющие не менее 51 % от площади территории, подлежащей консолидации;
- органы исполнительной власти, местного самоуправления или организация, представляющая их интересы, которые могут не быть собственниками земельных участков, на которых предполагается проведение консолидации земель в случае защиты общественных интересов.

Мы считаем, что на первом этапе инициирования согласие землевладельцев, составляющих 51 % [16, с. 6–7] от площади территории, на которой предполагается проведение консолидации земель, является достаточным. Поскольку только после получения положительного решения (разрешения) от центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере консолидации земель, на разработку и реализацию этого проекта начинается процесс консолидации. Следует заметить, что такое решение (разрешение) соответствующего центрального органа исполнительной власти принимается на основе составленного отчета во время подготовительного этапа при условии, что ни одна из сторон, принимающая участие в консолидации, не понесет никаких экономических убытков.

Землевладельцы, которые выступают инициаторами проекта консолидации земель, могут представлять свои интересы как индивидуально, так и коллективно, создавая ассоциацию (рабочую группу) участников консолидации земель. Ассоциация участников консолидации земель может путем выборов избрать совет ассоциации и ее руководителя, который будет представлять их интересы в течение всего времени проведения консолидации земель. В дальнейшем к этой ассоциации могут присоединяться другие второстепенные представители различных учреждений или организаций (исполнительной власти, местного самоуправления, негосударственных организаций и т. п.), которые заинтересованы в проведении консолидации земель. Также на этом этапе может осуществляться выбор консультантов для разработки проекта консолидации и ответственной организации за его разработку.

Консолидация земель сельскохозяйственного назначения должна проводиться в рамках четко установленной территории. По нашему мнению, проектная территория, подлежащая консолидации (проектная территория консолидации), определяется и зависит от задач, указанных заявителем в заявлении на проведение консолидации земель. Границы проектной консолидированной территории отображаются на предварительном плане консолидации земель вместе с указанием задач и мероприятий, которые планируется осуществить в пределах этой территории.

Для получения разрешения на разработку проекта консолидации земель инициатор / инициаторы в центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере консолидации земель, должен подать:

- заявление (в котором обязательно указывается тип консолидации земель, цель, задачи и мероприятия ее проведения, а также перечень владельцев и пользователей земельных участков, которые иницируют разработку проекта);
- предварительный план консолидации земель.

Предварительный план консолидации земель – это крупномасштабный план, составленный на основе ортофото- или топографического плана, на котором четко отображены проектная граница и площадь территории, подлежащей консолидации. Предварительный план консолидации земель должен включать:

- описание границ всех земельных участков (землевладений) и землепользований в пределах

проектной территории консолидации с их отображением на топографической или кадастровой карте;

- перечень владельцев и пользователей земельных участков, их прав на землю, в т. ч. установленные ограничения в использовании земельных участков, обременения прав на них;
- характеристику качественной оценки и современного использования земель территории, подлежащей консолидации;
- предназначение проведения консолидации: консолидация земельных участков агроформирования; улучшение дорожной сети в пределах консолидированной территории; проведение мелиоративных мероприятий; улучшения или реконструкция объектов общественного (публичного) назначения; реализация экологических и природоохранных проектов с отображением на плане месторасположения и границ всех запроектированных мероприятий;
- информацию о том, какие землевладельцы, землепользователи, государственные органы, органы местного самоуправления будут нести ответственность за проведение запроектированных мероприятий и управление, техническое обслуживание, содержание, улучшение и строительство запроектированных объектов и мероприятий;
- общий процент обезземеливания – процент, показывающий, сколько землевладельцев потеряют или откажутся от прав собственности на землю в пределах консолидированной территории в результате проектных мероприятий;
- информацию о возможности предоставления обезземеленным участникам консолидации равноценных земель взамен утраченных из земель государственного резервного фонда или земель запаса и / или денежной компенсации;
- расходы на разработку и реализацию проекта землеустройства по консолидации земель сельскохозяйственного назначения, размеры возможной государственной поддержки и расходов землевладельцев и / или землепользователей;
- обоснование получения выгоды от проведения консолидации земель;
- составителя предварительного плана консолидации земель, процедуру и график его реализации [8; 10].

Важным принципом консолидации земель на подготовительном этапе выступает обеспечение гласности (открытости) проекта. Это обеспечивает привлечение максимального количества землевладельцев / землепользователей для участия в проекте консолидации земель и защиту их интересов, создает положительное отношение общества к процедуре консолидации земель. Таким образом, инициатор(ы) проекта консолидации земель должны не только оповестить через средства массовой информации о начале планирования консолидации земель на определенной территории, а именно обнародовать предварительный план консолидации, но и назначить дату его общественного обсуждения с указанием контактной информа-

ции для обращения заинтересованных землевладельцев, землепользователей, государственных органов, органов местного самоуправления, негосударственных организаций и др. Соблюдение этого принципа позволяет получить со стороны общественности письменные замечания относительно предварительного плана консолидации земель.

По результатам общественных обсуждений инициатор(ы) по проведению консолидации земель сельскохозяйственного назначения и разработчик предварительного плана консолидации земель по своему усмотрению корректируют план консолидации. Предварительный план консолидации земель является обобщающим и главным обоснованием необходимости разработки проекта [10, с. 31], на основе которого центральный орган исполнительной власти (или его территориальные органы), реализующий государственную политику в сфере консолидации земель, рассматривает заявление на основе представленных документов и принимает решение о предоставлении или непредоставлении разрешения на разработку проекта землеустройства по консолидации земель сельскохозяйственного назначения.

О принятом решении в письменной форме информируются все владельцы и пользователи земельных участков, входящих в консолидированную территорию, а на официальном веб-сайте центрального органа исполнительной власти (или его территориальных органов), реализующего государственную политику в сфере консолидации земель, размещается копия такого решения.

В случае получения отрицательного решения на разработку проекта землеустройства по консолидации земель инициаторы должны иметь право на апелляционное обжалование – следующий ключевой принцип консолидации земель по защите интересов лиц, принимающих в ней участие. Подача апелляции обуславливается неправильностью решения центрального органа исполнительной власти (или его территориальных органов), реализующего государственную политику в сфере консолидации земель, по мнению лица (лиц), подающего апелляционную жалобу, или в неправильном установлении фактических обстоятельств дела или в неправильном применении законов. Только после этого целесообразно обращаться к высшим государственным органам и судам.

Основным заданием *стадии инвентаризации* при проведении консолидации земель является обследование территории, подлежащей консолидации, на предмет выявления прав на землю землевладельцев и землепользователей, и установление фактического использования земель. Результаты инвентаризации территории, подлежащей консолидации, должны быть предоставлены в форме технической документации, которая должна включать:

- существующий кадастровый план (карту) (как в Германии и Нидерландах) или топографический план (как в Швеции и Финляндии), построенный с помощью фотограмметрии или ортофотоплана [10, с. 36];
- отображение на плане границ всех земельных участков, имен землевладельцев и землепользователей, объектов инфраструктуры;
- описание прав на землю (в т.ч. ограничений, обременений, сервитутов) с указанием земельного(ых)

участка(ов) или его части, к которым они принадлежат;

- определение территории с важным природоохранным и / или экологическим значением;
- информацию о стоимости земельных участков (при необходимости) [17, с. 37; 18, с. 94].

В условиях существования адекватной системы ведения Государственного земельного кадастра и Государственного реестра прав на недвижимое имущество и их ограничений вся необходимая информация для проведения инвентаризации проектной территории консолидации берется из реестров этих систем. В случае отсутствия информации по отдельным земельным участкам могут вводиться дополнительные меры, например: объявления о необходимости срочного обращения владельцев земельных участков в орган местного самоуправления с целью их учета, внесения верифицированных (уточненных) данных в земельный реестр и реестр прав и др.

В случае если земельный реестр и реестр прав и ограничений не может предоставить объективную, достоверную и полную информацию обо всех земельных участках в пределах проектной территории консолидации, обязательно необходимо проводить специальное статистическое наблюдение – инвентаризацию земель. Инвентаризация земель не исключает проведения дополнительных мер, например: процедуры по признанию земельных участков «умершим наследством»; процесс признания земельных участков бесхозными («ничейными»); объявление о необходимости срочного обращения владельцев земельных участков в орган местного самоуправления с целью их учета; изготовления документов, удостоверяющих права на земельный участок(и), и др. Конечно, при таких условиях процесс инвентаризации территории, подлежащей консолидации, займет большой промежуток времени.

Итак, инвентаризация территории, подлежащей консолидации, в любом случае должна предусмотреть уточнения и / или обновление данных как в Государственном земельном кадастре, так и в Государственном реестре прав на недвижимое имущество и их ограничений. Результаты проведения такой инвентаризации должны быть предоставлены для общественности с целью ознакомления. Недовольным землевладельцам и землепользователям, по результатам проведенной инвентаризации, необходимо предоставить официальное право на обжалование результатов ее проведения. Обжалование должно проводиться в соответствии с земельным и гражданским законодательством.

Споры о границах земельных участков (землевладельцев), правах собственности на земельные участки, их стоимости и других правах, по нашему мнению, должны решаться в судебном порядке на этапе проведения инвентаризации территории, подлежащей консолидации. Однако для ускорения процедуры проведения консолидации земель не следует отвергать возможность решения таких споров территориальными органами Гостеокадастра и Государственной регистрационной службы, как это введено в Дании, Финляндии, Швеции, Франции и Испании [19, с. 48].

Основными задачами на *стадии планирования* является проведение оценки земель в пределах территории, подлежащей консолидации, и разработка плана

консолидации земель сельскохозяйственного назначения.

Уполномоченная организация по разработке проекта консолидации земель, совместно с Ассоциацией (рабочей группой) участников консолидации земель, определяет целесообразность проведения оценки земель. Например, если консолидация земель предусматривает в большинстве земельных участками на основе арендных отношений, то необходимости в проведении оценки земель может и не быть.

Денежная оценка земельных участков сельскохозяйственного назначения обычно проводится на основе природных свойств почвы, но на стоимость земли влияет не только ее качество. Так, на стоимость земельного участка может влиять его местоположение по отношению к другим земельным участкам, дорожной сети, центральной усадьбе, хозяйственным сооружениям, рынкам сбыта и др. Условия по учету таких факторов должны четко определяться нормативно-правовыми актами по консолидации земель. Например, в Германии, Франции, Швеции и Нидерландах при проведении оценки земельных участков сельскохозяйственного назначения в условиях консолидации земель учитывается только естественное плодородие почвы [10, с. 35].

Также могут использоваться результаты денежной оценки предыдущих лет при условии их наличия в системе земельного кадастра, как это практикуется в Австрии, Дании, Германии, Венгрии и Франции [20, с. 121–125]. Следует заметить, что денежную оценку можно не проводить, если качество земель в пределах консолидированной территории является достаточно однородной. Однако могут применяться незначительные корректировки в случае значительного различия в качестве почв. Не следует забывать, что в зависимости от объектов оценки при консолидации земель может применяться экспертная денежная оценка земельных участков по установлению рыночной, а не нормативной стоимости.

Денежная оценка земель в пределах территории, подлежащей консолидации, должна быть легко понятной и прозрачной для всех участников консолидации земель. Уполномоченные лица по проведению оценки представляют результаты оценки Ассоциации (рабочей группе) по консолидации земель землевладельцам и всем другим заинтересованным лицам в виде отчета и плана (карты) денежной оценки земель. По результатам обсуждений вносятся отдельные корректировки в отчет по оценке земель, которые выносятся на общественное обсуждение. Если землевладельцы не согласны с результатами оценки, они имеют право подать апелляцию в центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере проведения консолидации земель и земельных отношений.

После проведения денежной оценки земельных участков в пределах проектной территории консолидации разрабатывается план консолидации земель сельскохозяйственного назначения, который определяет:

- месторасположение новых: земельного(ых) участка(ов); дорог, мелиоративных систем и других инженерных сооружений;
- возможные снос и / или места перемещения зданий / сооружений;
- долю обезземеливания – площадь земель, которую землевладельцы теряют или от которой отказываются в пределах консолидированной территории;
- расчеты по уменьшению прибыли или производства сельскохозяйственной продукции вследствие обезземеливания;
- разработку различных альтернативных решений по оценке рентабельности и экологических последствий;
- земельные участки общей собственности и размещения возможных мест общественного пользования;
- границы земельных сервитутов и других ограничений (обременений) в использовании земель;
- установления границ природоохранных, ландшафтных и рекреационных территорий (зон);
- срок получения прав собственности на новые земельные участки;
- инструкции по регулированию прав собственности и пользования при перераспределении земель [8, с. 9; 10, с. 36; 18, с. 94].

Разработка плана консолидации земель предполагает комплексность в решении различных вопросов, многостадийность и тесное сотрудничество между землевладельцами / землепользователями и экспертами из разных отраслей народного хозяйства. Также к участию в составлении плана, кроме участников консолидации земель, могут быть привлечены другие важные государственные учреждения, если их присутствие необходимо для выполнения поставленных задач. Именно поэтому на законодательном уровне необходимо закрепить положение по обеспечению учета существующего состояния (производственных условий) использования каждого земельного участка каждым собственником при разработке плана консолидации. Например, в странах Центральной и Южной Европы, где арендные отношения получили широкое распространение, план консолидации земель в обязательном порядке должен учитывать интересы арендаторов [20, с. 48–49; 21, с. 160].

Процедура составления плана консолидации земель начинается с рабочего семинара, на котором все заинтересованные стороны обсуждают различные варианты проектных решений. По результатам обсуждений составляется предварительный план консолидации земель, который затем также обсуждается на очередной встрече. Количество таких встреч является неограниченным, и проводятся они, пока участники консолидации земель не придут к согласию.

Составленный план консолидации земель обязательно выносится на общественное обсуждение, в ходе которого учитываются замечания для разработки окончательного его варианта. Процедура утверждения окончательного плана по консолидации земель различна в странах Европы. Так, в Дании к голосованию допускается половина землевладельцев, которые обладают как минимум 2/3 площади территории, подлежащей консолидации, из которых 2/3 должны утвердить план консолидации земель [19, с. 49]. В Португалии для утверждения плана требуется большинство голосов землевладельцев, которые имеют наибольшую долю налогооблагаемой стоимости своих земель

ных участков [22, с. 212]. Но наиболее распространенной практикой в странах Европы является утверждение плана консолидации земель по решению ответственного органа за ее проведение без всякого голосования, предварительно выслушав все заинтересованные стороны. Но, так или иначе, во всех странах землевладельцы, которые не согласны с планом консолидации земель, после его утверждения имеют право обратиться в суд.

По нашему мнению, в условиях Украины ответственными за составление плана консолидации земель сельскохозяйственного назначения должны быть инженеры-землеустроители вместе с землевладельцами / землепользователями и, при необходимости, с экспертами различных отраслей народного хозяйства. Такая практика является нормой для Германии, Швеции и Финляндии. Хотя есть и другие варианты. Например, в Австрии, Дании, Франции и Нидерландах планы консолидации земель разрабатываются комитетом по консолидации земель, а в Баварии и Швейцарии – ассоциацией землевладельцев. В Испании за разработку плана ответственный частный консультант под наблюдением органов исполнительной власти [19, с. 49; 23, с. 149].

Основными задачами *стадии внедрения* является определение границ земельных участков, приобретения прав собственности и пользования на новые земельные участки, установление размеров компенсаций и реконструкция / строительство инженерных сетей. Все изменения в пределах консолидированной территории заносятся в базу данных Государственного земельного кадастра, Государственного реестра прав на недвижимое имущество и других государственных реестров страны.

В начале *стадии внедрения*, в соответствии с предусмотренными планом консолидации земель мероприятиями, составляется точный план нового землеустройства (план перераспределения земель). План (карта) перераспределения земель – это графическое изображение крупного масштаба, которое содержит и отображает имена землевладельцев, их права, новые земельные участки (землевладения) и, при необходимости, финансовые механизмы перераспределения земель. Крупномасштабный план (карта) перераспределения земель может быть составлен на основе крупномасштабного топографического плана (карты) или крупномасштабного ортофотоплана. Как показывает опыт европейских стран, составление плана перераспределения земель является наиболее важным видом деятельности в процессе консолидации земель сельскохозяйственного назначения [8, с. 10].

Перед составлением такого плана инженер-землеустроитель проводит подробные обсуждения со всеми землевладельцами с целью установления их пожеланий и требований по дальнейшему сельскохозяйственному использованию новых земельных участков и их распределению. После проведенных встреч он разрабатывает предварительный план перераспределения земель и представляет его на рассмотрение участникам консолидации земель.

Именно при составлении плана перераспределения земель определяются финансовые обязательства участников консолидации, а именно: распределение части расходов, которые должны быть оплачены землевладельцами; пропорциональное распределение прибыли между землев-

ладельцами от внедрения консолидации земель; урегулирования других расходов, связанных с процессом перераспределения земель; возмещение убытков пострадавшим от процесса консолидации земель.

Консолидация земель должна проводиться с обязательным соблюдением принципа эквивалентности или суррогатности (англ. Surrogate principle) [8, с. 34; 12, с. 9; 13 с. 25]. Согласно этому принципу оценка перераспределенных (измененных) земельных участков (земельной собственности) будет проводиться в отношении друг друга. То есть стоимость земельного(ых) участка(ов) владельца не должна стать ниже после проведения консолидации земель. Таким образом, стоимость трансформированных земельных участков должна равняться стоимости земельного участка(ов) до их трансформации, и ни один из землевладельцев не должен понести экономических (финансовых) потерь. В случае если стоимость земельных участков окажется ниже первоначальной, то разница может быть возмещена посредством предоставления землевладельцу компенсации, как в денежной, так и натуральной форме.

Основным требованием перераспределения земель является его проведение только после денежной оценки земель. Это позволяет установить денежную оценку перераспределенных (поделенных) земельных участков, которая затем будет учитываться для обеспечения принципа эквивалентности. На практике соблюдение принципа эквивалентности может осложняться обстоятельством, когда топографические условия, наличие многолетних насаждений и мелиоративных систем ограничивают формирование новых земельных участков. Такие сложные условия вызывают необходимость допускать отклонения в эквивалентности земельных участков при проведении консолидации земель с целью предотвращения дорезков и отрезков в виде небольших участков.

Так, в отдельных странах устанавливаются определенные процентные ограничения по допустимому уровню такого отклонения. В Нидерландах и Бельгии отклонения не могут превышать 15 % от оценочной стоимости земельного участка, во Франции – 10 % от посевной площади землевладения или 1% от размера дохода. В Швеции и Германии не существует установленных четких ограничений по допустимому отклонению, но как показывает практика, в Швеции оценочная стоимость земельных участков (землевладения), предоставленных после проведения перераспределения земель, не превышает 5 % стоимости участка до перераспределения, а в Германии не может быть ниже 6–7 %. В Финляндии для успешного перераспределения земель землевладельцу может быть предоставлено максимум на 10 % меньше или на 20% больше того, что он имел до консолидации земель [20, с. 125–129].

Величина отклонений в площади земельных участков также может зависеть и от плодородия почв. Если землевладельцу достались земли худшего качества, чем его бывшие земли, то для обеспечения эквивалентности площадь предоставленных ему земель при перераспределении должна быть соответственно больше площади его прежних владений. И наоборот. Таким образом, допускается уменьшение площади земельного участка при относительно лучшем плодородии почв и увеличение – при более низком.

Трудности, связанные с денежной оценкой земель, могут решаться путем привлечения в состав рабочей группы по консолидации земель экспертов по проведению такой оценки или экспертов сельского хозяйства (как в Германии), или лицензированных инженеров-землеустроителей и двух доверенных лиц, пользующихся уважением членов общины (Финляндия и Швеция) [20, с. 121].

Вопреки принципу эквивалентности, перераспределение земель также позволяет не только сохранять ту же стоимость земель отдельным землевладельцам после реализации проекта консолидации, но и увеличивать площадь своего землевладения. Это касается случаев, когда появляются свободные земли в результате решения отдельных землевладельцев отойти от ведения сельскохозяйственной деятельности. Поэтому существует возможность частичного или полного выкупа таких земельных участков, что позволяет более рационально упорядочить земельные участки (землевладения) в пределах консолидированной территории. Также в отдельных странах увеличение посевных площадей землевладельца, который принимает участие в консолидации, может происходить за счет специального земельного фонда, предназначенного для реализации проектов консолидации.

После урегулирования всех вышеперечисленных вопросов план (карта) перераспределения земель утверждается ответственным органом за проведение консолидации земель сельскохозяйственного назначения, а все, кто не согласен с решением, должны иметь право на апелляцию.

Следует заметить, что процесс реконструкции / строительства объектов инфраструктуры и инженерных сетей происходит одновременно с процессом перераспределения земель.

Перед началом заключительной стадии проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения все официальные документы (технический отчет по инвентаризации консолидированной территории, техническая документация по денежной оценке земель, план консолидации земель, план перераспределения земель и перечень финансовых обязательств) необходимо одновременно обнародовать для общественного контроля и установить срок подачи возражений.

На *заключительной стадии* проекта консолидации земель сельскохозяйственного назначения проводятся три основных вида работ: регистрация земельных участков, перенос проекта в натуру и финансовые работы.

Работы по регистрации новых земельных участков предусматривают:

- проведение кадастровых съемок всех новых земельных участков;
- заключение между землевладельцами и землепользователями необходимых гражданско-правовых сделок;
- регистрацию договоров и земельных участков в Государственном земельном кадастре и Государственном реестре прав на недвижимое имущество и других необходимых реестрах;
- изготовление и получение документов, подтверждающих права собственности и пользования земельными участками;

- обновление индексных кадастровых и других карт (планов);
- гарантирование и охрана прав собственности и пользования на новые земельные участки;
- установление ответственной организации за управление и обслуживание объектами общественного назначения.

Работы по переносу проекта консолидации земель сельскохозяйственного назначения в натуру охватывают:

- кадастровые съемки и установление границ в натуре (на местности) новых земельных участков;
- строительство инженерных сетей;
- проведение природоохранных мероприятий;
- обретение прав собственности (пользования) на новые земельные участки собственниками (пользователями) и непосредственное их использование в соответствии с индивидуальными соглашениями.

Финансовые работы по переносу проекта консолидации земель в натуру предусматривают: управление проектом в соответствии с определенными финансовыми обязательствами; оплату денежных обязательств; выплату других финансовых затрат; уплату судебных расходов.

Согласно предложенным стадиям проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения нами разработана модель комплексной консолидации земель сельскохозяйственного назначения, которая наглядно отражает этапность и мероприятия ее проведения (рис. 1). Эта модель может иметь упрощенный вид при условии проведения простой консолидации земель.

По нашему мнению, искивые заявления и жалобы относительно принятых решений по консолидации земель целесообразно сначала рассматривать в территориальном органе, а затем в центральном органе исполнительной власти, ответственном за ее проведение. Такая практика используется во Франции, Германии, Нидерландах и Испании [8, с. 38]. Окончательное решение ответственного органа власти за проведение консолидации земель может быть обжаловано в местных судах первой инстанции (например, как в Нидерландах), а также хозяйственных (например, как в Финляндии, Германии и Швеции) и местных административных судах (например, как во Франции и Испании). Как отмечает Я. М. Чжоу [16, с. 13], в основном споры о результатах консолидации земель рассматриваются на трех различных административных уровнях (территориальной общины, района и области) до судебного разбирательства, а только после этого в судах различных инстанций (как правило, первых двух инстанций). Конечно, такой многоэтапный процесс обжалования не можно назвать экономически эффективным. К тому же он увеличивает срок реализации проекта консолидации земель. Но, как отмечает П. К. Скай [19, с. 49], на практике трехуровневый порядок обжалования решений по консолидации земель является достаточным для обеспечения правовой защиты землевладельцев.

Обязательно необходимо установить ограничения сроков апелляционного обжалования решения по консолидации земель после его официального опубликования. Это связано с тем, что проект по консолидации земель не может быть внедренным, пока существуют претензии относительно его содержания. Административная обработка

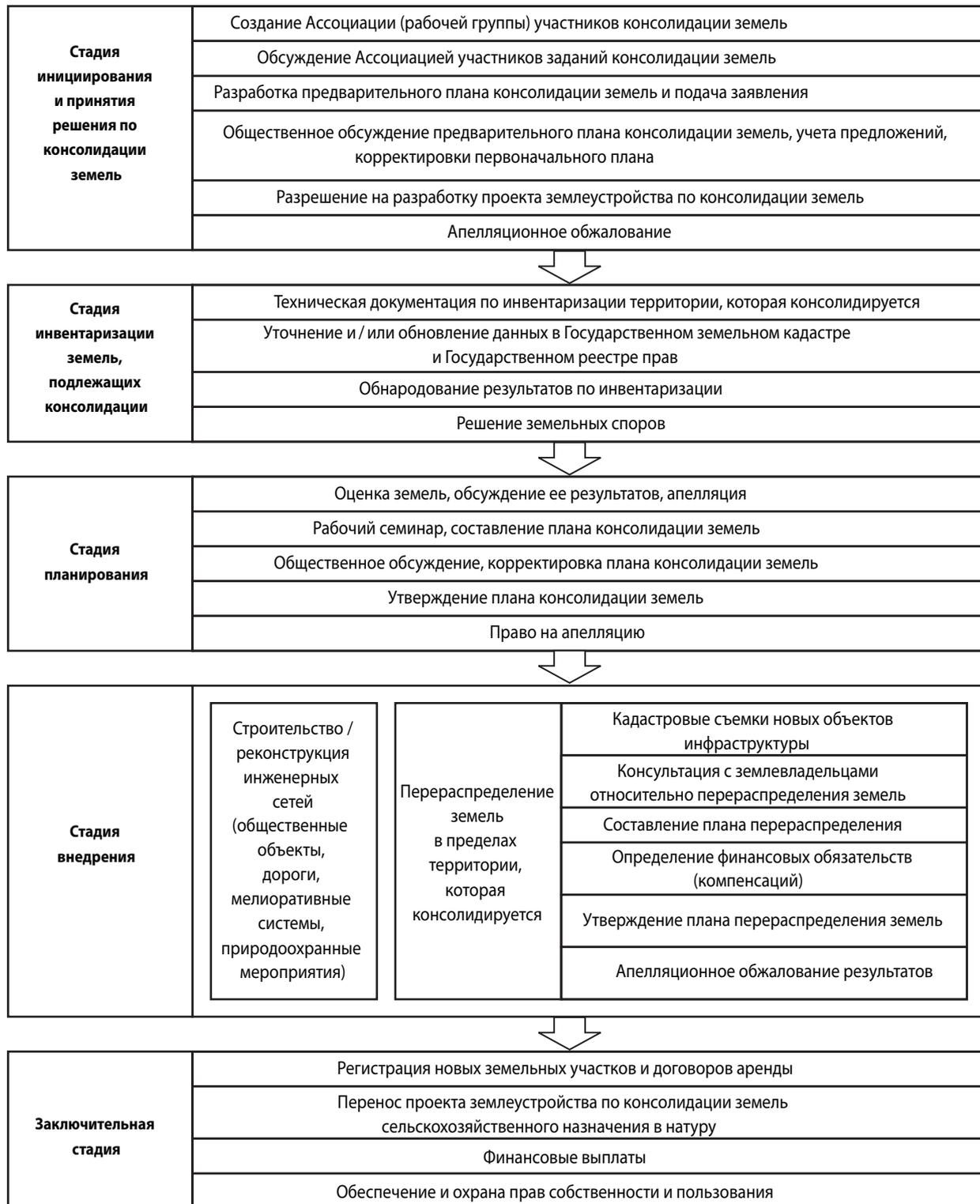


Рис. 1. Модель проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения

Источник: сформировано автором

исковых заявлений и жалоб, а соответственно и решений по ним, не должна превышать более трех месяцев, поскольку судебное рассмотрение дел может занять намного больше времени и стоить намного дороже. Существуют два варианта уменьшения этих расходов: первый – создание спе-

циальных судов по консолидации земель [24, с. 185–186]; второй – убеждать землевладельцев (землепользователей) не обращаться в суд, если предмет спора незначителен, что будет способствовать усилению работы административной обработки.

Что же касается расходов на проведение консолидации земель, то их можно разделить на две группы:

- 1) расходы, связанные непосредственно с процедурой планирования проведения консолидации, включая административные затраты ответственных органов на ее планирование, например заработная плата, аренда помещений и т. д.;
- 2) расходы на перенос проекта по консолидации земель в натуре, например, средства на улучшение дорожной и дренажной сети, затраты на проектирование и строительство других мероприятий, связанных с проектом консолидации, расходы на установление границ земельных участков в натуре (на местности) и т. д. [8, с. 38].

Европейский опыт показывает, что затраты на планирование процедуры консолидации земель полностью или частично финансируются за счет Государственного бюджета, от 50 % до 100 % в зависимости от страны. Землевладельцы (землепользователи) оплачивают расходы, связанные с реализацией проекта, но для этого государство их стимулирует в виде получения государственных субсидий, кредитов для финансирования консолидации на льготных условиях [20, с. 162–163], отмены государственной пошлины за регистрацию земельных участков и различных сборов по операциям передачи прав собственности и тому подобное. Следует добавить, что во время проведения консолидации земель могут возникнуть расходы, которые служат интересам конкретных землевладельцев (землепользователей), например: судебные расходы; выплата ущерба, причиненного в результате временной потери урожая; незавершенное сельскохозяйственное производство и др. Такие расходы покрываются за счет землевладельцев.

Выводы. Таким образом, опираясь на передовой опыт различных стран мира, проведение консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине может включать такие основные стадии, как: инициирования, инвентаризации, планирования, внедрения и заключительная. Содержание мероприятий в каждой из этих стадий, в первую очередь, будет зависеть от задач, которые ставятся перед консолидацией земель сельскохозяйственного назначения и выбранной методики ее проведения – простой и добровольной или комплексной и принудительной.

Предложенные рекомендации по порядку проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения могут быть использованы законодателями при разработке законов Украины «О консолидации земель» и «Об обороте земель», поскольку ни один из предыдущих проектов этих законов не определял стадийность осуществления консолидации с подробным их описанием. Следует заметить, что будущая законодательная база Украины по вопросам консолидации земель должна определить только основное правило относительно ее проведения, что, в свою очередь, обеспечит возможность введения гибкого подхода к использованию различных методических подходов консолидации земель в зависимости от поставленных целей.

Это значит, что процедура проведения консолидации земель сельскохозяйственного назначения в Украине должна стать простой, экономически эффективной и короткой. Как показывает международный опыт, это достигается за

счет уменьшения площади проектной территории, использования геоинформационных баз данных и современных информационных технологий, объединения и одновременного проведения отдельных мероприятий (стадий) процедуры, избегания включения вспомогательных проектов и неоправданного затягивания процедуры участниками консолидации, установления четких правил по перераспределению земель и компенсаций. Именно этим вопросам нами будет уделено внимание в следующих статьях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки: Проект. Київ: Міністерство аграрної політики та продовольства України, 2015. 131 с.
2. Кілочко В. М. Земельна реформа і необхідність консолідації земель у сільському господарстві. *Землеустрій і кадастр*. 2009. № 2. С. 18-20.
3. Мартин А., Краснолуцький О. Консолідація земель сільськогосподарського призначення та правові механізми її здійснення в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2011. №5. С. 16-21.
4. Ткачук Л. В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин: монографія. Львів: Вид-во Львівського НАУ, 2009. 249 с.
5. Третяк А. М. Теоретичні основи землеустрою. Київ: ІЗУ УААН, 2002. С. 45.
6. Шворак А. М. Консолідація земель сільськогосподарського призначення: дис. докт. ек. наук : 08.00.06. Київ: НУБіП, 2016. 438 с.
7. Eskildsen K. A. Danish Land Consolidation // The International Symposium FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TUM on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: Agateowards sustainable rural development in the new millennium. 2002. URL: <http://www.oicrf.org/document.asp?ID=5230>
8. Sonnenberg J. Fundamentals of Land Consolidation as an Instrument to Abolish Fragmentation of Agricultural Holdings // FIG XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19-26 2002. URL: https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf
9. Thomas J. Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*. 2006. № 3. С. 156-161.
10. Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe. *Nordic Journal*. 2004. № 1. P. 25-44.
11. Hartvigsen M. Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe after 1989: Experiences and Perspectives: Ph.D. Thesis. Aalborg: Aalborg University, 2015. 449 p.
12. Liseć A., Sevatdal H., Bjerva Ø.J., Ferlan M. The Institutional Framework of Land Consolidation – Comparative Analysis between Slovenia and Norway // FIG Working Week “Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage”, 6-10 May 2012, Rome, Italy. URL: <http://www.oicrf.org/pdf.asp?ID=10816>
13. The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe: FAO Land Tenure Studies. Rome: FAO, 2003. No. 6. URL: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/Y4954E/Y4954E00.pdf>
14. Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. URL: <http://www.fao.org/3/a-ai142e.pdf>
15. Lemmen C., Jansen L.J.M., Rosman F. Informational and computational approaches to land consolidation // FIG Working

Week "Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage", 6-10 May 2012, Rome, Italy. URL: https://www.researchgate.net/publication/257313849_Informational_and_computational_approaches_to_land_consolidation

16. Zhou J.M. How to Carry Out Land Consolidation An International Comparison: EUI Working Paper ECO. Badia Fiesolana: European University Institute, Italy. 1999. 17 p.

17. Peterman T. Land Development Instruments: Background Paper for DSE Training Courses in Land Use Planning. Zschortau: DSE-ZEL, 1997. 49 p.

18. Sonnenberg J.K.B. Land Consolidation Procedure: Legislation // Land Policy and Management in Urban Areas and its Implementation : International Workshop, 7-9 November 1989, Sanur, Bali, Indonesia. P. 94-96. URL: <http://www.oicrf.org/document.asp?ID=14182>

19. Sky P.K. Jordskifte i andre land – organiserings og prosess. *Kart og Plan*. 2001. № 1. P. 43-52.

20. Meuser F.-J. Europäische Fachtagung Flurbereinigung im Jahre 1988 – Analyse der Ergebnisse. München: Technische Universität München, 1992. Heft № 15. 195 p.

21. Dorémus J. Flurbereinigung in Frankreich. *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Münster-Hiltrup, 1992 Heft № 78. P. 154-184.

22. Duarte Mendes J.M. Flurbereinigung in Portugal. *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Münster-Hiltrup, 1992. Heft № 78. P. 202-220.

23. Flury W. Flurbereinigung in der Schweiz. *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*. Münster-Hiltrup, 1992. Heft № 78. P. 124-153.

24. Oldenburg Ph. Land Consolidation as Land Reform, in India. *World Development*. 1990. Vol. 18. No. 2. P. 183-195.

REFERENCES

Doremus, J. "Flurbereinigung in Frankreich" *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Münster-Hiltrup*, 1992. Heft no. 78: 154-184.

Duarte, Mendes J. M. "Flurbereinigung in Portugal" *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster-Hiltrup*, Heft no. 78 (1992): 202-220.

Eskildsen, K. A. "Danish Land Consolidation" The International Symposium FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TUM on Land Fragmentation and Land Consolidation in CEEC: A gate towards sustainable rural development in the new millennium. 2002. <http://www.oicrf.org/document.asp?ID=5230>

Flury, W. "Flurbereinigung in der Schweiz" *Schriftreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster-Hiltrup*, Heft no. 78 (1992): 124-153.

Hartvigsen, M. "Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe after 1989: Experiences and Perspectives" *Ph. D. Thesis*, 2015.

Kilochko, V. M. "Zemelna reforma i neobkhidnist konsolidatsii zemel u silskomu gospodarstvi" [Land reform and the need for land consolidation in agriculture]. *Zemleustrii i kadastr*, no. 2 (2009): 18-20.

Lisec, A. et al. "The Institutional Framework of Land Consolidation - Comparative Analysis Between Slovenia and Norway" FIG Working Week «Knowing to manage the territory, protect the envi-

ronment, evaluate the cultural heritage». <http://www.oicrf.org/pdf.asp?ID=10816>

Lemma, C., Jansen, L. J. M., and Rosman, F. "Informational and computational approaches to land consolidation" FIG Working Week «Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage», 6-10 May 2012, Rome, Italy. https://www.researchgate.net/publication/257313849_Informational_and_computational_approaches_to_land_consolidation

Martyn, A., and Krasnolutskyi, O. "Konsolidatsiia zemel silskohospodarskoho pryznachennia ta pravovi mekhanizmy yii zdiisnennia v Ukraini" [Consolidation of agricultural land and legal mechanisms of its implementation in Ukraine]. *Zemlevporiadnyi visnyk*, no. 5 (2011): 16-21.

Meuser, F.-J. *Europäische Fachtagung Flurbereinigung im Jahre 1988 - Analyse der Ergebnisse* Heft no. 15. München: Technische Universität München, 1992.

"Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe" <http://www.fao.org/3/a-ai142e.pdf>

Oldenburg, Ph. "Land Consolidation as Land Reform, in India" *World Development* vol. 18, no. 2 (1990): 183-195.

Peterman, T. *Land Development Instruments: Background Paper for DSE Training Courses in Land Use Planning* Zschortau: DSE-ZEL, 1997.

Sonnenberg, J. "Fundamentals of Land Consolidation as an Instrument to Abolish Fragmentation of Agricultural Holdings" FIG XXII International Congress Washington, D. C. USA, April 19-26 2002. https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig_2002/Ts7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf

Sonnenberg, J. K. B. "Land Consolidation Procedure: Legislation" <http://www.oicrf.org/document.asp?ID=14182>

Sky, P.K. "Jordskifte i andre land - organiserings og prosess" *Kart og Plan*, no. 1 (2001): 43-52.

Shvorak, A. M. "Konsolidatsiia zemel silskohospodarskoho pryznachennia" [Consolidation of agricultural land]. *dys. ... dokt. ekon. nauk*: 08.00.06, 2016.

Tretiak, A. M. *Teoretychni osnovy zemleustroiu* [Theoretical foundations of land management]. Kyiv: IZU UAAN, 2002.

"The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe: FAO Land Tenure Studies. Rome: FAO, 2003. No. 6" <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/Y4954E/Y4954E00.pdf>

Tkachuk, L. V. *Konsolidatsiia zemel: efektyvne vykorystannia ta okhorona v umovakh transformatsii zemelnykh vidnosyn* [Land consolidation: effective use and protection in the conditions of transformation of land relations]. Lviv: Vyd-vo Lvivskoho NAU, 2009.

Thomas, J. "Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe" *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, no. 3 (2006): 156-161.

Vitikainen, A. "An Overview of Land Consolidation in Europe" *Nordic Journal*, no. 1 (2004): 25-44.

Yedyna kompleksna stratehiia rozvytku silskoho gospodarstva ta silskykh terytorii v Ukraini na 2015-2020 roky: Proekt [The integrated development strategy of agriculture and rural territories in Ukraine for 2015-2020: Project]. Kyiv: Ministerstvo ahrarnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy, 2015.

Zhou, J. M. *How to Carry Out Land Consolidation An International Comparison: EUI Working Paper ECO* Badia Fiesolana, Italy: European University Institute, 1999.