



Земельная консолидация

Томас Вершинкас (Tomas Veršinkas), Маргрет Видар (Margret Vidar), Мортен Хартвигсен (Morten Hartvigsen), Кристина Митич Арсова (Kristina Mitic Arsova), Франк ван Хольст (Frank van Holst), Максим Горган (Maxim Gorgan)

Настоящий юридический обзор земельной консолидации основан на рекомендациях, содержащихся в **Добровольных руководящих принципах ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ)**.

В обзоре содержится краткое изложение **Правового руководства ФАО по земельной консолидации**, подготовленного на основе опыта регулирования в Европе, а также опыта ФАО в этой сфере.

В обзоре излагается концепция земельной консолидации, представлены соответствующие рекомендации, относящиеся прежде всего к нормативно-правовой базе, обеспечивающей эффективность программ земельной консолидации.

Земельная консолидация позволяет усовершенствовать структуру земледельческих и фермерских хозяйств, повышая их экономическую и социальную эффективность и принося выгоду как землепользователям, так и обществу в целом. Она также может способствовать выделению новых участков земли особого несельскохозяйственного назначения, например, для размещения объектов общественной инфраструктуры или охраны и восстановления природы.



Что такое земельная консолидация?

Определение

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. Специалисты по земельной консолидации, участвующие в процессе, готовят план консолидации земель, который после его одобрения землевладельцами и утверждения ответственным государственным органом регистрируется в Земельном кадастре и реализуется на практике.

Консолидируемая земля

Консолидация земель направлена на перераспределение находящихся в частной собственности земель сельскохозяйственного назначения. Тем не менее, очень важно также разрешить включение в процесс и земель, находящихся в государственной собственности. Это облегчает перераспределение земель на территории проекта консолидации путем обмена и / или продажи земель в государственной собственности. Также, использование земли, находящейся в государственной собственности, позволяет получить необходимое пространство для укрупнения фермерских хозяйств или для вывода сельскохозяйственных земель из эксплуатации в целях восстановления природы, строительства инфраструктуры и в иных общественно полезных целях.

Два рекомендуемых типа земельной консолидации

- **Добровольная земельная консолидация:** все землевладельцы участвуют в проекте по собственному желанию и по окончании **переговоров** дают письменное согласие с проектом плана консолидации земель.
- **Земельная консолидация на мажоритарной основе:** план консолидации земель утверждается путем **голосования квалифицированным** (увеличенным) **большинством** землевладельцев на территории проекта.

Рекомендуется внедрять в стране земельную консолидацию на добровольных началах, поскольку добровольная консолидация в большей степени соответствует требованию соблюдения прав всех землевладельцев и правообладателей. Тем не менее, консолидация на мажоритарной основе может оказаться более целесообразной в тех случаях, когда проект пользуется активной поддержкой со стороны значительного большинства землевладельцев, или же в случае потребности в комплексной реорганизации территории для обеспечения существенных работ, связанных с сельскохозяйственной инфраструктурой, например, ремонта или строительства ирригационных и водосборных систем.

Цели

Земельная консолидация – это инструмент, который используется для достижения следующих целей:

- **развитие сельского хозяйства** исключительно за счет перераспределения земельных участков (уменьшение фрагментации земель и содействие добровольному укрупнению размеров хозяйств);
- развитие сельского хозяйства, при котором перераспределение земельных участков объединяется с действиями по **восстановлению природы** или совершенствованию местной сельскохозяйственной инфраструктуры;
- реализация крупных **инфраструктурных** проектов (например, железных дорог, дорог, систем орошения);
- **восстановление природы**, охрана окружающей среды, адаптация к изменению климата и смягчение его последствий (включая управление водными ресурсами, создание природных заповедников, восстановление русел рек и т. д.);
- **интегрированное развитие** сельских территорий, восстановление деревень, создание рекреационных зон на открытом воздухе и т. д.

Можно настоятельно рекомендовать применять так называемую многоцелевую земельную консолидацию, когда в одном проекте сочетается сразу несколько из вышеупомянутых задач.

Пример перераспределения участков. На иллюстрациях ниже показаны две карты, связанные с проектом земельной консолидации в деревне Эгри в Северной Македонии, реализованном в 2020 году при технической поддержке ФАО и при финансировании со стороны Европейского Союза. На проектной площади в 336 гектаров 874 земельных участка, существовавших до реализации проекта (слева), по итогам завершения проекта были объединены в 260 участков (справа). Реализация проекта сопровождалась улучшением сельскохозяйственной инфраструктуры (строительством новых дорог, строительством новых и восстановлением существующих дренажных каналов и модернизацией существующей оросительной системы). После реализации проекта средний размер земельного участка составил 1,30 гектара по сравнению со средним размером 0,38 гектара до проведения земельной консолидации, при том, что количество земельных участков сократилось в 3,4 раза.

Можно настоятельно рекомендовать применять так называемую многоцелевую земельную консолидацию, когда в одном проекте сочетается сразу несколько задач.

Структура участков до и после реализации проекта земельной консолидации на мажоритарной основе в Эгри, Северная Македония

До



После



Преимущества земельной консолидации

Реализация проектов земельной консолидации может быть полезна с разных точек зрения, как в рамках самого проекта земельной консолидации, так и более широко в региональном и национальном масштабах. Основные преимущества этого инструмента управления земельными ресурсами представлены ниже. Количественные показатели получаемых выгод в значительной степени зависят от конкретной страны и от особенностей проекта.

Улучшенная структура участков и хозяйств

На территории проекта улучшается структура участков и хозяйств, что повышает продуктивность хозяйств, адаптируя их к процессу развития сельских районов, к особенностям окружающей среды и к другим соответствующим потребностям. Планирование перераспределения участков осуществляется таким образом, чтобы:

- уменьшить количество земельных участков и фрагментацию земель;
- укрупнить земельные участки и хозяйства;
- оптимизировать форму участков;
- уменьшить расстояние от дома до участков и между участками; просто убрать
- уменьшить количество землевладельцев на территории проекта (во время процесса часть землевладельцев продают землю на добровольных началах).

Юридические преимущества

Перераспределение земельных участков предполагает правовую определенность и формальную ясность в отношении прав собственности на землю в границах территории

проекта. Таким образом, земельная консолидация позволяет получить следующие юридические преимущества, ведущие к улучшению функционирования официального рынка сельскохозяйственных земель:

- формализация неоформленных ранее сделок с землей;
- обновление данных о собственности на землю (например, выявление умерших землевладельцев и незарегистрированных наследников);
- исправление ошибок в земельном кадастре (например, исправление орфографических ошибок в именах) и устранение несоответствий между кадастровыми данными и реальной ситуацией на местности (например, несоответствие границ, размера земельного участка и т. д.); и
- уменьшение числа земельных конфликтов.

Улучшенная сельскохозяйственная и сельская инфраструктура

Исходя из местных потребностей планирование перераспределения земельных участков может сопровождаться улучшением местной сельскохозяйственной инфраструктуры, которая может включать:

- сельские дороги (например, обеспечивается доступность каждого участка по полевым и подъездным дорогам);
- дренаж и / или орошение;
- зоны отдыха и защита экосистем;
- велосипедные дорожки; и
- другие виды инфраструктуры (например, общественные пространства, объекты экотуризма).

Экономическая выгода

Улучшение на территории проекта структуры собственности на землю и фермерских хозяйств, а также сельской инфраструктуры приносит ряд экономических выгод как фермерам, так и обществу в целом:

- уменьшение площади заброшенных земель и увеличение посевных площадей;
- снижение затрат на рабочую силу для фермеров;
- снижение затрат на технику и топливо, а также сокращение выбросов парниковых газов;
- повышение продуктивности сельского хозяйства;
- рост частных инвестиций в сельское хозяйство; и
- стимулирование развития рынка земель сельскохозяйственного назначения (аренда и продажа).

Социальные преимущества

Земельная консолидация также может обеспечивать положительный эффект с социальной точки зрения, обеспечивая комплексный характер развития за счет создания новых общественных пространств, создания возможностей для молодых

фермеров, сокращения эмиграции, улучшения общественной инфраструктуры и укрепления гендерного равенства, например, путем закрепления по итогам реализации проекта возможности регистрации прав на землю на имя обоих супругов.

Защита окружающей среды

Все проекты земельной консолидации должны, как минимум, осуществляться экологически безопасным образом, обеспечиваемым соответствующими процедурами. Земельная консолидация должна способствовать лучшему управлению окружающей средой, а также помогать реализации экологических проектов, требующих отвода земель. Многоцелевой подход может использоваться для создания природоохранных территорий, сокращения выбросов в водную среду (например, азота и фосфора), управления водными ресурсами и восстановления природной среды. Перед утверждением и реализацией проекты планов консолидации земель должны быть проверены с точки зрения существования рисков негативного воздействия на природу и окружающую среду и могут быть реализованы только при отсутствии таких рисков.

Многоцелевой подход может использоваться для создания природоохранных территорий, сокращения выбросов в водную среду (например, азота и фосфора), управления водными ресурсами и восстановления природной среды.

Развитие инфраструктуры

Земельная консолидация также позволяет реализовать «требующие земли» инфраструктурные проекты (например, дороги, ирригационные системы или железные дороги) без уничтожения местных ферм, затрагиваемых такими общественно-значимыми проектами. Земельная консолидация открывает для фермеров возможность вместо компенсации в денежной форме получить компенсацию в форме предоставления сельскохозяйственных земель, расположенных в другом месте, что позволяет им не только продолжать, но и далее развивать свою сельскохозяйственную деятельность.

Затраты и источники финансирования

Затраты

Стоимость проектов земельной консолидации зависит от особенностей страны и параметров конкретного проекта земельной консолидации. Она связана с выполнением анализа осуществимости, разработкой и реализацией плана консолидации земель, в том числе в том, что касается затрат на необходимые кадастровые изыскания и регистрацию прав на землю. В случае если проект предполагает работы с инфраструктурой или другие работы на местности, соответствующие затраты также должны быть включены в его бюджет.

Источники финансирования

Земельная консолидация – инструмент реализации общественно полезных целей, достижение которых невозможно без государственного финансирования. Кроме того, без государственного финансирования многие землевладельцы не имели бы возможности принять участие в проекте. Часто финансовое участие землевладельцев невозможно из-за их экономического положения. Таким образом, финансирование из государственного бюджета играет ключевую роль, и земельную консолидацию следует рассматривать как часть необходимых государственных инвестиций в развитие сельского хозяйства и сельских районов, то есть как часть национальной программы земельной консолидации. Поскольку продолжительность проектов земельной консолидации зачастую составляет 2-4 года, выделение бюджета на реализацию программы земельной консолидации не должно основываться на годовом планировании, а должно иметь долгосрочный бюджетный горизонт. Мероприятия по земельной консолидации также могут финансироваться агентствами, реализующими «требующие земли» общественные инфраструктурные и природные проекты, а также из международных государственных источников.

Этапы проекта земельной консолидации

Проект земельной консолидации осуществляется в три основных этапа:

Этап оценки осуществимости:

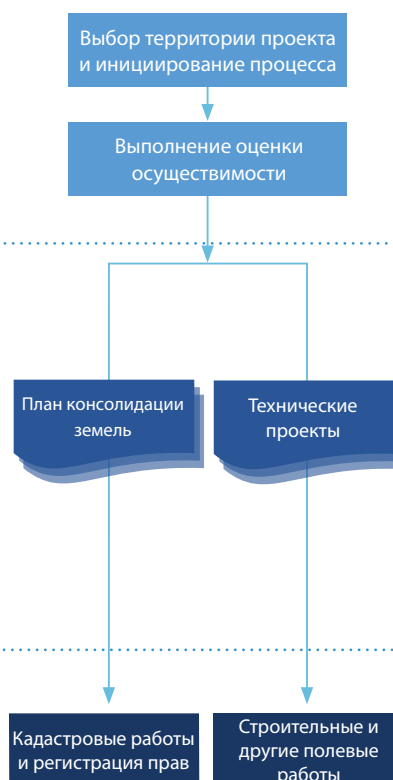
Выбор территории проекта; оценка его осуществимости путем консультаций с землевладельцами и фермерами на территории планируемого проекта, включая проверку воздействия на окружающую среду; заключение по поводу осуществимости проекта или отказа от него, а также о необходимости проведения инфраструктурных или иных работ.

Этап планирования:

Переговоры и консультации с заинтересованными сторонами проекта, проводимые специалистами по земельной консолидации после получения результатов оценки осуществимости; оценка земли; разработка плана консолидации земель и, при необходимости, сопутствующих технических проектов; согласование плана с землевладельцами с последующим утверждением уполномоченным государственным органом.

Этап регистрации и осуществления:

План консолидации земель реализуется путем проведения необходимых кадастровых изысканий, регистрации прав и выполнения строительных и других полевых работ.



Регулирование земельной консолидации

Специальное регулирование на уровне закона

Земельная консолидация тесно связана с ключевыми элементами правовой системы, такими как право собственности, регистрация земли, оценка, ипотека, аренда, управление государственными земельными ресурсами и другими. Успех земельной консолидации во многом зависит от эффективности и скорости соответствующих юридических процедур. Чтобы обеспечить одновременно и рентабельность, и реализацию плана консолидации земель, проект должен признаваться законом в качестве единственного основания для регистрации новых прав на землю вместо заключения множества отдельных двусторонних соглашений (сделок).

Таким образом, правила земельной консолидации часто создают исключения из общих правил и требуют регулирования на уровне закона. Регулирование земельной консолидации может принимать форму отдельного закона о земельной консолидации, сопровождаемого правовыми актами более низкого уровня. Также регулирование земельной консолидации может быть интегрировано в более общий закон, например, в закон о сельскохозяйственных землях или земельный кодекс.

Закон может определять цели, принципы, институциональную структуру, ключевые положения для каждого этапа земельной консолидации, мониторинга и оценки, а также регулировать инструменты правовой защиты.

Защита всех законных прав владения и пользования земельными ресурсами

При земельной консолидации следует учитывать не только официально зарегистрированные права владения и пользования, но и те права, которые не были зарегистрированы или были частично формализованы иным образом¹. Не получившие оформления права законных владельцев, наследников, неизвестных или недоступных владельцев должны признаваться и соблюдаться.

Принцип «не хуже, чем было»

Принцип «не хуже, чем было» является ключевым принципом земельной консолидации, вытекающим из ДРП РВ. Этот принцип означает, что положение законных землевладельцев и других правообладателей должно улучшаться или, по крайней мере, оставаться таким, каким оно было до реализации проекта земельной консолидации.

Успех земельной консолидации во многом зависит от эффективности и скорости соответствующих юридических процедур.

¹ Законодательство в области земельной консолидации обычно не используется для признания фактически сложившихся и признаваемых на практике прав на земельные участки и ограничивается официально оформленными правами землевладения.

Устойчивое развитие и охрана окружающей среды

Земельная консолидация должна способствовать экономической, социальной и экологической устойчивости, а также способствовать достижению Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Хорошо продуманная земельная консолидация может внести значительный вклад в достижение нескольких целей ЦУР.

Консультации и участие

В процессе земельной консолидации участвуют различные заинтересованные стороны, от землевладельцев и других правообладателей (например, арендаторов, залогодержателей) до муниципалитетов и фермерских организаций. Поэтому важно обеспечить их участие в консультациях и их участие в проекте, чтобы обеспечить защиту различных прав и интересов. Заинтересованные стороны должны иметь возможность активно и конструктивно участвовать в процессе и в переговорах, проводимых специалистами по земельной консолидации.

Прозрачность

Проекты земельной консолидации должны осуществляться в условиях максимальной прозрачности, способствуя доверию среди участников. Помимо открытых собраний, индивидуальных консультаций и переговоров прозрачность обеспечивается за счет предоставления информации о проекте на веб-сайтах государственных учреждений, а также посредством местных объявлений, публикаций и кампаний в СМИ.

Гендерное равенство

Даже если принцип гендерного равенства закреплен в законе, реальность во многих случаях может быть иной с возможностями существования различных неформальных форм дискриминации. Регулирование и практика земельной консолидации должны обеспечивать гендерное равенство с помощью ряда инструментов, включая установление законных совладельцев (супругов) не учтенных в Земельном кадастре, обеспечение им возможности участвовать в принятии решений, регистрацию супругов в качестве совладельцев в Земельном кадастре, а также выдачу свидетельств о собственности на землю для каждого из совладельцев.

Регулирование и практика земельной консолидации должны обеспечивать гендерное равенство.

Институциональная система

Ведущее агентство

Осуществление земельной консолидации, как правило, возложено на соответствующее государственное учреждение (ведущее агентство), отвечающее за формирование политики земельной консолидации и общее управление программой. Такой структурой часто является Министерство сельского хозяйства или подведомственное ему агентство. Институциональная система земельной консолидации может оформляться на национальном или субнациональном уровне, в зависимости от специфики страны и проблем, решаемых посредством земельной консолидации. Обычно ведущее агентство выполняет следующие функции:

- формирование политики земельной консолидации;
- управление программой земельной консолидации в стране; и
- фактическая реализация проектов земельной консолидации.

Ведущему агентству должно быть предоставлено право передавать на аутсорсинг частным поставщикам услуг работы, связанные с реализацией проектов земельной консолидации. Это позволяет быстро увеличивать (или уменьшать) масштабы программы земельной консолидации и наращивать соответствующий потенциал среди специалистов по землеустройству.

Комиссия по земельной консолидации

В качестве альтернативы возложения всех обязанностей на ведущее агентство возможно создание комиссий по консолидации земель. Комиссиям может быть предоставлено право утверждать план консолидации земель для каждого конкретного проекта после того, как он будет согласован с землевладельцами. Впоследствии решение комиссии служит основанием для регистрации новых земельных прав. В зависимости от специфики национальной правовой системы в пределах территории проекта земельной консолидации комиссия по земельной консолидации может наделяться более широкими полномочиями, позволяющими решать правовые вопросы, в том числе и рассматривать земельные споры.

Земельный кадастр

Земельный кадастр выполняет ряд важных ключевых функций в этом процессе и, следовательно, играет существенную роль в успешной реализации проекта земельной консолидации и должен принимать участие в процессе земельной консолидации. Например, кадастровые карты используются для уточнения ситуации с правами собственности и определения территории проекта земельной консолидации. Выписки из Реестра недвижимости представляют собой правовое основание для идентификации официально зарегистрированных землевладельцев и других правообладателей. Утверждение и принятие плана консолидации земель предполагает обновление записей в Земельном кадастре.

Местные органы государственного управления

Следует консультироваться с местными органами государственного управления по поводу проекта и его отдельных аспектов. Местные органы также могут заниматься распространением информации, связанной с проектом, или предоставлять необходимую документацию. Поддержка местных органов власти важна для успешного осуществления земельной консолидации. С их стороны также обеспечивается соответствие проекта земельной консолидации плану территориального развития, они могут участвовать в проектах и в качестве землевладельцев или инициаторов.

Местные органы государственного управления могут распространять информацию, связанную с проектом, или предоставлять необходимую документацию.

Взаимодействие земельной консолидации и земельного банка

Эффективность земельной консолидации можно значительно повысить, сочетая ее с инструментом земельного банка. В этом случае конкретное государственное учреждение (земельный банк или земельный фонд) в плановом порядке приобретает и продает сельскохозяйственные земли на местном рынке земли, способствуя облегчению реализации проекта земельной консолидации, а также разного рода государственных проектов, связанных с землей, таких как восстановление природы или развитие инфраструктуры. Земельный банк выкупает землю в районах будущих или текущих проектов земельной консолидации, для включения этой земли в проект, расширения возможностей перераспределения земель (повышение мобильности земли) и предоставления пространства, необходимого для объектов общественной инфраструктуры или для расширения хозяйств. Это позволяет катализировать процесс земельной консолидации, а также способствует возвращению неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот.

Библиография

ФАО. 2012. *Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ).*

ФАО. 2021. Юридические услуги и развитие [онлайн]. <http://www.fao.org/legal-services/ru/>

ФАО. 2021. Региональное представительство ФАО в Европе и Центральной Азии [онлайн]. <http://www.fao.org/europe/ru/>

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.

- 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.
- *Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ)* признают земельную консолидацию в качестве ценного инструмента для стран, в которых фрагментация земель представляет собой существенную проблему или где земля требуется для реализации общественно полезных целей.
- Земельная консолидация нуждается в правовой базе для определения ее целей, обеспечения ее быстроты и эффективности, соблюдения процедурных гарантий и возможности одновременной регистрации результатов всех изменений.
- FAO рекомендует добровольную земельную консолидацию и консолидацию на мажоритарной основе.
- Процесс земельной консолидации состоит из трех этапов: этап оценки осуществимости, этап планирования и этап регистрации и осуществления.
- Земельная консолидация – это государственные инвестиции, способствующие увеличению частных инвестиций.
- Земельная консолидация может укрепить экономическую жизнеспособность малых фермерских хозяйств и повысить их конкурентоспособность.
- Земельная консолидация должна осуществляться на принципах участия и консультаций, гендерного равенства и прозрачности.
- Земельная консолидация должна способствовать улучшению управления земельными ресурсами и охране окружающей среды.
- Процесс земельной консолидации должен гарантировать, что положение участников проектов земельной консолидации улучшится или, по крайней мере, останется таким, каким оно было до реализации проекта.