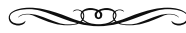


УДК 631.157

О.А. Домбровська

Харківський національний аграрний університет імені В.В. Докучаєва



ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Досліджено механізм здійснення консолідації земель за кордоном. Охарактеризовано форми консолідації земель. Запропоновано використання європейського досвіду при розробці заходів або механізмів консолідації земель шляхом надання пріоритетного права в Україні.

Ключові слова: консолідація земель, земельна реформа, землекористування, сталий розвиток.

O. Dombrovska

EUROPEAN EXPERIENCE OF AGRICULTURAL LAND CONSOLIDATION

Mechanism of land consolidation implementation abroad has been studied. The forms of land consolidation have been described. The author proposes to use European experience in the development of measures or mechanisms for land consolidation by granting priority rights in Ukraine.

Keywords: land consolidation, land reform, land-tenure, sustainable development.

Е.А. Домбровская

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Исследован механизм осуществления консолидации земель за рубежом. Охарактеризованы формы консолидации земель. Предложено использование европейского опыта при разработке мер или механизмов консолидации земель путём предоставления пріоритетного права в Украине.

Ключевые слова: консолидация земель, земельная реформа, землепользование, устойчивое развитие

Вступ. Тотальна парцеляція сільськогосподарських земель та їх розподіл серед колишніх працівників колективних сільськогосподарських підприємств не змогли стати основою для сталого соціально-економічного розвитку аграрної сфери та розвитку індивідуальних (сімейних) форм ведення сільського господарства. Однією з головних задач української землевпорядної науки стає напрацювання організаційно-правових механізмів консолідації земель сільськогосподарського призначення, які б дозволили подолати проблему роздрібності сільськогосподарських землеволодінь в умовах розвинених ринкових відносин. Тому постає питання про роль європейського досвіду щодо інституційних та практичних аспектів консолідації земель.

Вихідні передумови дослідження. Питанню консолідації земель як ефективного засобу розвитку сільської місцевості присвячені праці В.М. Кілочка [2], А.Г. Мартина, А.М. Третьяка, А.М. Шворака. На міжнародному рівні це питання досліджується групою провідних спеціалістів Відділу землеволодіння і землеуправління при Продовольчій і сільськогосподарській Організації Об'єднаних Націй (ФАО) [9].

А.Г. Мартин [3] вважає, що консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні може здійснюватися трьома основними способами — шляхом: 1) обміну земельними ділянками; 2) об'єднання суміжних земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва за згодою власників; 3) розроблення проектів

землеустрою щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань.

А.М. Третьяк [4] зазначає, що консолідація земель сільськогосподарського призначення — це формування за допомогою землеустрою оптимальних за розмірами, конфігурацією та іншими складовими елементами раціонального землекористування, узгодженого з раціональним використанням водних, рекреаційних, природозаповідних, трудових та інших сільських ресурсів.

А.М. Шворака [5] процес консолідації земель визначає як сукупність юридичних, соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на оптимізацію розмірів і розміщення земельних ділянок, створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, яка здійснюється з метою організації раціонального та найбільш ефективного використання землі в інтересах власника або землекористувача та суспільства в цілому.

L. Latruffe і С. Mouel сформулювали роль пріоритетного права при консолідації земель [8]. J. Thomas, голова Управління консолідації земель у Німеччині, дослідив потенційний вплив і оцінку різних типів консолідації [10].

Мета статті — висвітлення типів, форм і механізмів здійснення консолідації земель у країнах Європи та визначення її потенційного впливу на структуру землекористування.

Виклад основного матеріалу. За кордоном консолідація земель — термін, який використовують

для опису заходів щодо регулювання структури прав власності й перерозподілу земельних ділянок. Консолідація земель була пов'язана із широкими економічними і соціальними реформами з часу її найпершого впровадження у Західній Європі.

Початкові спроби консолідації земель зроблені в Данії у 50-і роки XVIII ст. у результаті глибокої соціальної реформи, в рамках котрої були створені перші сімейні ферми на приватній основі. У Західній Європі необхідність проведення консолідації земель полягала у поліпшенні структури землеволодіння, що складалася з великої кількості фрагментованих земельних ділянок. Перші ініціативи зосереджувалися на поліпшенні умов у сільському господарстві. Через певний час заходи щодо консолідації земель почали включати управління водними ресурсами (Нідерланди), екологічний захист, сільську інфраструктуру і сільське оновлення.

Міжнародні консультанти процедуру консолідації земель називають «секретною зброєю» для економічного зростання [7]. Серед експертів поширена тенденція щодо диференціювання консолідації земель. У вузькому сенсі цей процес називають «спрощеною консолідацією земель», у широкому — «всебічною консолідацією земель», або «комплексною консолідацією».

У рамках спрощеної консолідації проводять перерозподіл або обмін земельних ділянок, а також виділяють додаткові землі із Земельних банків. Такий тип консолідації не передбачає виконання широкомасштабних суспільних робіт, але може посприяти створенню основи для їх проведення на пізнішій стадії. Найпростішою формою спрощеної консолідації є добровільна групова консолідація земель.

У Данії майже всі проекти з консолідації земель здійснюються у рамках повністю добровільного процесу, і розробляють їх на основі переговорів приблизно 50 землевласників, хоча в реалізації деяких проектів брали участь і до 100 осіб. Таку форму консолідації земель практикують у багатьох країнах. Комплексна консолідація земель передбачає перерозподіл земельних ділянок при одночасному здійсненні широкого спектру інших заходів щодо стимулювання сільського розвитку. До таких заходів можна віднести відновлення сільських поселень, будівництво сільських доріг, створення й перебудову іригаційно-дренажної інфраструктури, ведення боротьби з ерозією, охорону й оздоровлення навколишнього природного середовища, в тому числі виділення природних заповідників і створення соціальної інфраструктури, включаючи спортивні майданчики та інші місця суспільного користування.

Комплексна консолідація земель у Європі відбувається за такими етапами:

1. Ініціювання проекту (подання заяви на ініціювання проекту, аналіз існуючого стану, виявлення потреб і побажань населення, попередня підготовка переліку заходів та їх кошториси).

2. Розробка проекту (набір консультантів для розробки проекту, точне визначення території, на якій буде проведена консолідація, розробка графічних матеріалів, оцінка запланованих заходів).

3. Аналіз і визначення існуючої ситуації прав на землю (встановлення або правове оформлення меж та правового статусу земельних ділянок, включаючи сервітути й обмеження прав на земельні ділянки, визначення місць, що мають наукову чи екологічну цінність, встановлення вартості земель, розв'язання спірних питань щодо меж земельних ділянок).

4. Розробка детального Плану консолідації земель (підготовка проекту Плану консолідації земель, де вказано розміщення і межі нових земельних ділянок, нових доріг, інших комунальних споруд, розробка різних планових альтернатив із розрахунком економічної та екологічної ефективності, аналіз варіантів (сценаріїв) консолідації земель, підготовка остаточного детального Плану консолідації земель з урахуванням зауважень, висловлених учасниками процесу консолідації земель, а також затвердження Плану консолідації земель).

5. Реалізація детального Плану консолідації земель (межування нових земельних ділянок, набір спеціалістів для будівельних робіт, здійснення сільськогосподарського поліпшення, влаштування дренажу, будівництво нових доріг).

6. Заключний етап (розподіл витрат, остаточне оновлення кадастрової карти, видача і реєстрація нових документів, що посвідчують право власності).

Консолідація сільськогосподарських земель у більшості країн — це тривалий процес. Наприклад, у Норвегії він триває 2-4 роки, Швеції — 5-7, Німеччині й Нідерландах — 7-10, а у Фінляндії — 12 років. Важливо зазначити, що при здійсненні всіх етапів дотримуються традиційного принципу консолідації земель: становище землевласника не повинне погіршитися після реалізації проекту, в тому числі вартість земельних володінь — не знизитися, а залишитися на тому ж самому рівні або підвищитися.

Повноваження, якими наділяються органи державної влади відповідно до закону про консолідацію земель, сприяють урегулюванню спірних питань. Улагодивши всі можливі претензії, влада може потім дати згоду на початок будівельних робіт, запланованих у проекті.

Орган чи установа, що займається консолідацією земель, несе відповідальність за проектування запланованих заходів. Цей орган може бути частиною кадастрового або земельно-реєстраційного відомства і в будь-якому разі повинен тісно співпрацювати з ними. Адже всі зміни, що відбулися в результаті проекту консолідації, реєструються в установі реєстрації земель й у кадастрі. І, навпаки, будь-які зміни щодо прав власності кадастрових даних мають негайно подаватися в орган консолідації земель.

В Іспанії, наприклад, коли планують консолідацію земель у міських чи сільських районах, муніципалітет подає запит в установу реєстрації земель

щодо надання інформації про права власності на ділянки, які будуть задіяні у проект. Таким чином, щодо кожного об'єкта нерухомості вноситься запис стосовно певних земельних трансакцій. Якщо яка-небудь із задіяних ділянок продається, нові власники будуть поінформовані й зможуть це використати для консолідації або укрупнення своїх земельоводінь.

У Норвегії планування використання земель, включаючи консолідацією, займається агентство (Земельний суд), на яке покладено велику відповідальність. Ця структура розглядає спірні питання щодо прав власності та обмежень на них, зокрема прикордонні суперечки й експропріації. Саме тому Норвегія має один Земельний суд, що виконує комбіновані завдання консолідації та виносить судову ухвалу. Німеччина і Нідерланди практикують комплексну консолідацію земель, у якій розв'язується широкий спектр питань: повторна організація фермерських землекористувань, влаштування інфраструктури, відновлення сільських районів, ефективно управління природними ресурсами та їх захист. Такі заходи здійснюються через проекти консолідації земель з агентством, що спеціалізується на цьому і бере на себе функції, які, можливо, виконують місцеві управління в інших країнах. Данія застосовує підхід, що базується на добровільній основі. Здебільшого консолідацію проводять на землях сільськогосподарського призначення та лісових угіддях. Здійснюють її підприємства, що спеціалізуються на повторній організації земельних ділянок, придбанні земель на ринкових умовах [9].

Наведені приклади ілюструють те, що шлях, яким проводять консолідацію земель у країні, залежить від її соціально-економічних умов, адміністративних традицій, правового забезпечення, характеру ландшафтів і переважних видів використан-

ня земель. Проте головна функція — поліпшення структури власності, розташування ділянок та раціональне використання землі у всіх цих державах — простежуються.

Взагалі, консолідація земель у багатьох країнах була складовою земельної реформи, при якій усі власники в межах певної території відмовлялися від своєї землі та одержували нові ділянки відповідної вартості, але вже за схемою, що сприяє ефективнішому і продуктивнішому використанню землі.

Аналізуючи структуру землекористувань, можна судити про рівень проведеної консолідації у тій чи іншій країні або про потребу в ній. Практично у всіх європейських державах спостерігається наявність власників великих ділянок площею понад 50 га. Та найбільш сконсолідованими є землі Східної Європи. У таких країнах, як Болгарія, Румунія, Угорщина і Словаччина, понад 90 % становлять землеволодіння розміром до 5 га. Очевидно, що на держави Східної Європи очікує процес консолідації земель, хоча в деяких із них певні кроки вже зроблено.

Висновки. Ураховуючи європейський досвід організації та здійснення консолідації земель, в Україні слід розробити структуровану державну політику щодо управління цим процесом, прийняти відповідні нормативно-правові й законодавчі акти. Адаже нині питання невідосконаленості земельного законодавства стоїть досить гостро. Це стосується не тільки правового забезпечення консолідації земельних ресурсів, але й, власне, ринку земель та ряду інших питань.

**Рецензент – кандидат технічних наук,
професор В.М. Опара**

Література:

1. Гуцало Л. Земельні та водні ресурси. Як консолідувати їх? / Л. Гуцало // Землепорядний вісник. — 2008. — № 5. — С. 20–23.
2. Кілочко В.М. Земельна реформа і необхідність консолідації земель у сільському господарстві / В.М. Кілочко // Землеустрій і кадастр: Наук.-виробничий журнал. — 2009. — № 2. — С. 18-20.
3. Мартин А. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: механізм здійснення / А. Мартин, О. Краснолуцький // Землепорядний вісник. — 2011. — № 5. — С. 16-21.
4. Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою / А.М. Третяк. — К.: ІЗУ УААН, 2002. — 152 с.
5. Шворак А.М. Теоретичні основи консолідації земель: зміст, мета, завдання, принципи / А.М. Шворак // Землеустрій і кадастр: Наук.-виробничий журнал. — 2008. — № 4. — С. 11-13.
6. Разработка концепции экспериментальных проектов консолидации земель в Центральной и Восточной Европе. - Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) - Рим, 2005 [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y4954r/y4954r00.pdf>
7. Land administration in the UNECE region: Development trends and main principles. — UN. Economic Commission for Europe. — Geneva, 2005. — 104 p.
8. Latruffe L. Description of agricultural land market functioning in partner countries / L. Latruffe and C. Mouel. — INRA-ESR. Deliverable 9 of the IDEMA project, January, 2006. — 14 p.
9. Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. — Roma: FAO, 2004. — 69 p.
10. Thomas J. Property rights, land fragmentation and the emerging structure of agriculture in Central and Eastern European countries / J. Thomas // Journal of Agricultural and Development Economics. — 2006. — Vol. 3, № 2. — P. 225-275.