



Европейская экономическая комиссия**Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию****Рабочая группа по управлению земельными ресурсами****Одиннадцатая сессия**

Женева, 27–28 февраля 2019 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Обзор программы работы на 2018–2019 годы:**Исследования по отдельным темам, касающимся управления
земельными ресурсами и земельного администрирования****Консолидация земель: правовая база****Записка Бюро Рабочей группы по управлению земельными
ресурсами***Резюме*

В настоящей записке представлены результаты исследования по консолидации земель, посвященного созданию правовой базы для разработки закона о консолидации земель. В ее основу положены результаты и рекомендации исследовательского проекта, осуществленного ФАО и поддержанного ЛАНДНЕТ и Рабочей группой по управлению земельными ресурсами. На основе нескольких тематических исследований из десяти европейских стран был проанализирован передовой опыт и сформулированы 27 ключевых рекомендаций в отношении правовой базы. Эти рекомендации охватывают многие аспекты консолидации земли, такие как основные характеристики, цели, институциональные и финансовые положения, а также сосредоточены на таких темах, касающихся проведения консолидации земель, как планирование перераспределения земель, оценка имущества, кадастровая съемка и формирование земельных банков.

Настоящий документ представляет собой резюме результатов исследования. Основное внимание в нем уделяется четырем ключевым рекомендациям исследования, которые определяют условия, необходимые для проектов по консолидации земель, но в нем не содержится четких указаний в отношении других двадцати трех рекомендаций, касающихся непосредственно реализации таких проектов. На основе этого исследования в настоящее время разрабатывается руководство по правовой базе для консолидации земель.

Рабочей группе предлагается принять к сведению информацию о положении дел с этим исследованием и поручить своему Бюро доработать руководство и представить его на восьмидесятой сессии Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию в октябре 2019 года.



I. Введение

A. Общие аспекты

1. Консолидация земель является одним из наиболее эффективных инструментов управления земельными ресурсами, позволяющим улучшить структуру сельскохозяйственных угодий в стране, повысить национальную экономическую и социальную эффективность и принести выгоды как частным правообладателям, так и обществу в целом. Консолидация земель является сложным инструментом, который требует тщательно разработанного нормативно-правового регулирования, интегрированного в национальную правовую базу.

2. Рекомендации, включенные в настоящий документ, представляют собой резюме исследования по правовой базе и непосредственно сосредоточены на консолидации земель применительно к сельскохозяйственным землям. Рекомендации служат более подробным руководством по осуществлению Добровольных руководящих принципов ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ)¹, а также по использованию передовой практики в Европе. Некоторые страны имеют давнюю традицию консолидации земель, а для других стран, таких как Литва и бывшая югославская Республика Македония, этот инструмент управления земельными ресурсами является сравнительно новым.

B. Цели исследования, посвященного созданию правовой базы

3. Главная цель совместного исследования, представленного в настоящей записке, заключается в оказании содействия созданию и/или дальнейшему развитию правовой базы для консолидации земель в Европе и Центральной Азии посредством продвижения передовой европейской практики в области регулирования консолидации земель. Данный документ также направлен на содействие внедрению ДРП РВ в области консолидации земель путем предоставления более подробных и практических рекомендаций.

4. Руководство способствует обмену передовым опытом между различными странами с разработанными правовыми основами консолидации земель. Оно предназначено для стран, которые еще не разработали конкретную правовую базу для консолидации земель, а также для стран, в которых инструмент консолидации земель имеет короткую историю или находится на начальном этапе своего развития.

5. В руководстве не преследуется цель предоставления универсальных законодательных решений. Оно предназначено для представления ключевых аспектов консолидации земель и соответствующих правовых решений, принятых в разных странах, а также для предоставления рекомендаций, которые должны быть адаптированы к местным условиям и специфике национальных правовых рамок.

6. Руководство охватывает основные аспекты консолидации земель и составлено таким образом, чтобы как можно точнее следовать ключевым этапам типичного проекта по консолидации земель. Помимо основных аспектов консолидации земель, в руководстве также охватываются темы, которые тесно связаны с консолидацией земель. Эти аспекты рассматриваются с точки зрения их связи с консолидацией земель, как, например, в случае формирования земельных баков, экспроприации земель, налогообложения и т. д.

¹ Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. <http://www.fao.org/cfs/home/activities/vggt/en/>.

II. Выводы исследования

7. Анализ стран² показал, что единой формы закона о консолидации земель не существует. Некоторые страны (например, Германия и Дания) приняли законодательство, специально предназначенное для консолидации земель. В других странах положения, регулирующие консолидацию земель, интегрированы в законы с более широким применением (например, Закон о земле в Литве, Закон о формировании недвижимости в Финляндии). Возможно также, что несколько законов касаются консолидации земель в различных типах проектов (например, Закон о формировании недвижимости и Закон об автомагистралях в Финляндии или Закон о реформе сельского хозяйства и Инструкции по проведению землеустройства на орошаемых землях и Закон о сохранении почвы и землепользовании в Турции). Кроме того, правила консолидации земель могут быть предусмотрены для правовых актов на национальном уровне или для правовых актов субъектов, касающихся государства (как это происходит в Германии или Испании).

8. Даже если в сравнительном анализе практики стран и не было выявлено какой-либо преобладающей формы правовых актов, регулирующих консолидацию земель, опыт работы с правовыми актами разных стран однозначно указывает на целесообразность принятия отдельного закона, посвященного исключительно консолидации земель, или соответствующей отдельной главы в других законах. Консолидация земель является особенно сложным инструментом, и обеспечение простоты ее понимания и реализации являются ключевыми элементами ее успеха. В этом контексте сведение положений, касающихся консолидации земель, в один закон будет способствовать тому, что он станет всеобъемлющим для всех заинтересованных сторон.

9. Кроме того, следует учитывать, что принятие отдельного законодательства, посвященного консолидации земель, упростит внесение возможных поправок в закон. Изменение кодекса или закона более широко повлечет за собой больший объем законотворческой работы, нежели внесение поправок в отдельный закон о консолидации земель.

10. В зависимости от потребностей общества, применяющего консолидацию земель, этот инструмент может быть использован для достижения различных целей. В течение длительного периода времени развитие сельского хозяйства было основной целью консолидации земель, направленной на решение проблемы фрагментации земель и повышение экономической эффективности хозяйств. Однако в последние десятилетия для страновой практики в Западной Европе был характерен явный переход от одноцелевой к многоцелевой консолидации земель. В большинстве стран цели развития сельского хозяйства в настоящее время интегрированы с целями развития инфраструктуры, охраны окружающей среды и т. д.

11. РГУЗР и ФАО активно содействуют многоцелевой консолидации земель и четкому определению своих целей в национальных правовых актах. Многоцелевой подход, с одной стороны, обеспечивает наиболее выгодное использование инструмента консолидации земель, поскольку позволяет достичь более широкий ряд целей. С другой стороны, многоцелевой подход следует рассматривать в качестве инструмента для обеспечения комплексного подхода к различным целям. Так, например, сельскохозяйственные цели должны быть согласованы с экологическими и социальными целями, а консолидация земель не должна способствовать развитию монокультурного земледелия, которое в значительной степени зависит от применения химикатов.

12. Следует отметить, что в процессе разработки нового законодательства по консолидации земель необходимо четко указывать цели и обеспечивать их соответствие инструментам осуществления. В противном случае законодательство может остаться чисто декларативным. Кроме того, неправильное применение такого

² Дания, Германия, Испания, Литва, Нидерланды, Сербия, Турция, Финляндия.

законодательства может привести к упущенной возможности консолидации земель, поскольку маловероятно, что одна и та же территория будет часто консолидироваться.

13. Из страновой практики можно выделить несколько основных типов целей консолидации земель на страновом уровне:

- a) консолидация земель как инструмент развития сельского хозяйства;
- b) консолидация земель, интегрированная в рамки более широкого развития сельских районов, включая потребности в улучшенной сельскохозяйственной инфраструктуре;
- c) консолидация земель как инструмент для экологических проектов;
- d) консолидация земель как инструмент для крупных инфраструктурных проектов.

14. Принципы консолидации земель служат руководством для всех соответствующих нормативно-правовых рамок: от законодательства по консолидации земель до нормативных актов и руководств самого низкого уровня. Эти принципы могут вытекать из национального законодательства, а также из международных документов, таких как ДРП РВ и другие. На основе опыта страны и международного сообщества можно выделить несколько основных принципов консолидации земель. Приведенный ниже перечень не является исчерпывающим и может быть дополнен в будущем. Нижеследующие принципы определены и рассмотрены в рамках настоящего документа:

- a) принцип «не хуже, чем было», предусматривающий как минимум сохранение исходного благосостояния;
- b) устойчивость и охрана окружающей среды;
- c) подход, основанный на широком участии;
- d) гендерное равенство;
- e) транспарентность.

15. В дополнение к вышеупомянутым принципам консолидации земель следует отметить, что законодательство по вопросам консолидации земель должно предусматривать механизмы, гарантирующие, что законные права всех заинтересованных сторон процесса консолидации земель будут учитываться и уважаться.

III. Рекомендации

16. По итогам этого исследования были сформулированы 27 рекомендаций, которые подробно изложены в приложении. Эти 27 тем охватывают многие аспекты консолидации земель, такие как основные характеристики, цели, институциональные и финансовые положения, а также такие тематические направления деятельности по консолидации земель, как планирование перераспределения земель, оценка имущества, кадастровая съемка и формирование земельных банков. В следующем разделе, содержащем рекомендации, основное внимание уделено основным рекомендациям по четырем областям, которые определяют предварительные условия для осуществления проектов по консолидации земель.

a) Основные рекомендации 1: основные характеристики регулирования консолидации земель

- В законодательстве по вопросам консолидации земель должно быть обеспечено уважение основных прав человека, закрепленных в международных, наднациональных или национальных правовых актах и договорах.

- Законодательство по вопросам консолидации земель должно способствовать достижению Повестки дня на период до 2030 года и Целей в области устойчивого развития (ЦУР).
- Законодательство по вопросам консолидации земель должно полностью соответствовать общим принципам ДРП РВ и должно следовать конкретным указаниям по консолидации земель, содержащимся в ДРП РВ.
- Законодательство по вопросам консолидации земель должно предусматривать надлежащие механизмы, гарантирующие, что законные права всех заинтересованных сторон процесса консолидации земель будут приняты во внимание и соблюдены.
- Законодательство по вопросам консолидации земель должно разрабатываться простым и всеобъемлющим образом, избегая чрезмерного регулирования. Оно также должно сопровождаться правилами применения, а также техническими документами (такими, как руководящие принципы, инструкции, руководства по применению, форматы и стандарты и т. д.) для предоставления более подробных указаний.
- Правовая база консолидации земель должна основываться на стратегическом подходе, согласованном с более широкими целями национальной и международной политики. Такой стратегический подход должен быть интегрирован в рамки политики либо путем разработки отдельной национальной стратегии консолидации земель, либо путем включения ее в другие стратегические документы с более широким масштабом применения.
- Внедрение инструмента консолидации земель в стране должно также сопровождаться соответствующими изменениями в других законодательных актах, таких как регистрация собственности, кадастр, ипотека и другие.
- В законодательстве по вопросам консолидации земель должно содержаться положение о том, является ли консолидация земель добровольным процессом или процессом, основанным на желании большинства (или же и тем, и другим).
- Если это применимо в соответствующей правовой системе, рекомендуется, чтобы национальные правовая база обеспечивала учет общественных интересов в инструменте консолидации земель. Это имеет особенно важное значение в случае консолидации земель на основе пожеланий большинства.
- Процесс введения в стране консолидации земель и разработки законодательства по вопросам консолидации земель должен предусматривать проведение широких консультаций с потенциальными заинтересованными сторонами процесса консолидации земель, такими как организации гражданского общества, представляющие интересы землевладельцев, фермеров, природы, окружающей среды и т. д.

в) Основные рекомендации 2: цели консолидации земель

- В законодательстве рекомендуется определить общие цели консолидации земель, которые отражали бы устойчивый многоцелевой подход и были бы разработаны с учетом конкретной ситуации в стране. Так, рекомендуется включать те цели консолидации земель, которые выходят за рамки усилий по уменьшению фрагментации земель.
- В целях должны учитываться как сельскохозяйственные задачи, так и другие соответствующие цели, связанные с инфраструктурой, рациональным природопользованием и социально-экономическим развитием.
- Стратегические приоритеты консолидации земель должны быть детализированы не в законодательстве по вопросам консолидации земель, а в исполнительных нормативных актах или других видах документов, которые могут подвергаться периодическому пересмотру без использования сложных законодательных процедур.

- Законодательство по вопросам консолидации земель должно включать положения, подчеркивающие, что консолидация земель способствует развитию сельского хозяйства и сельских районов за счет уменьшения фрагментации земель и расширения хозяйств, ферм и участков, с тем чтобы они стали экономически жизнеспособными и устойчивыми.
- Законодательство по вопросам консолидации земель должно также обеспечивать, чтобы исполнительные органы могли применять консолидацию земель в крупномасштабной общественной инфраструктуре (например, в отношении автомобильных или железных дорог) или в проектах по восстановлению природы или смягчению последствий изменения климата и/или адаптации к нему и предоставлять компенсацию землевладельцам и фермерам земельными наделами вместо денег, используя консолидацию земель в качестве альтернативы экспроприации.

с) Основные рекомендации 3: принципы консолидации земель

- Законодательство по вопросам консолидации земель должно обеспечивать реализацию принципа «не хуже, чем было»³.
- Консолидация земель должна содействовать устойчивому развитию. Во все проекты по консолидации земель должны быть включены экологически приемлемые механизмы и гарантии, обеспечивающие устойчивость.
- Законодательство по вопросам консолидации земель должно предоставлять возможность интегрировать консолидацию земель с более широкими потребностями местного развития путем всестороннего планирования развития местного сообщества на основе предусматривающего широкое участие и инклюзивного процесса.
- Процедуры консолидации земель должны оставаться функциональными после их применения и обеспечивать реализацию различных типов программ или проектов по консолидации земель.
- В проектах по консолидации земель должны быть обеспечены прозрачность, инклюзивность и активное участие широкого круга заинтересованных сторон, не ограниченного только землевладельцами или официальными правообладателями. Соответственно, общины, фермерские ассоциации, женские организации, местные органы власти и другие стороны должны быть вовлечены в этот процесс для достижения наиболее эффективного и сбалансированного результата консолидации земель.
- Гендерное равенство должно быть одним из принципов, определяющих реализацию программ и проектов по консолидации земель.

д) Основные рекомендации 4: институциональная структура

- Законодательство по вопросам консолидации земель должно определять, какое национальное или региональное учреждение или ведомство уполномочено утверждать планы консолидации земель в проектах по консолидации земель. В состав такого учреждения или ведомства могут входить представители соответствующих национальных, региональных и/или местных институциональных и неинституциональных заинтересованных сторон процесса консолидации земель.
- Правительствам рекомендуется создать или определить ведущее государственное учреждение по консолидации земель, которое будет нести общую ответственность за реализацию программы консолидации земель и ее проектов. Рекомендуется, чтобы ведущее агентство было наделено широкими

³ Принцип «не хуже, чем было» – основной принцип консолидации земель, сформулированный в ДРП РВ, означает, что положение ни одной из заинтересованных сторон в процессе консолидации земель не может быть ухудшено в результате осуществления проекта по консолидации земель.

полномочиями и обеспечивало благоприятные условия для достижения многочисленных целей консолидации земель, в том числе благоприятные условия для выполнения обязанностей на национальном и политическом уровне, а также для обеспечения руководства и координации реализации проектов на местах.

- Распределение функций и мандатов по консолидации земель между различными учреждениями, организациями и органами должно осуществляться и регулироваться таким образом, чтобы обеспечить достижение целей консолидации земель и соблюдение принципов консолидации земель.
- Государственное учреждение, участвующее в реализации проектов по консолидации земель, должно нести ответственность за осуществление всех этапов проектов по консолидации земель, включая полевые работы.
- Ведущее агентство должно разработать учебные программы и материалы для всех этапов проектов по консолидации земель, аттестации и/или лицензирования служб, осуществляющих проекты по консолидации земель. Закон должен предусматривать гибкость при принятии решений о субподрядных работах и услугах.
- Государственные учреждения, участвующие в процессе консолидации земель, должны быть уполномочены руководить процессом уточнения и решения проблем, связанных с владением и регистрацией собственности, в рамках проектов по консолидации земель.

17. На основе исследования, представленного в данной записке, в настоящее время разрабатывается руководство по правовой базе для консолидации земель. Это руководство поможет странам внедрить методы консолидации земель в свои правовые базы. Ожидается, что руководящие принципы станут эффективным инструментом в осуществляемых и будущих проектах, связанных с консолидацией земель, а также полезным инструментом для сопоставления нормативно-правовых баз в странах, где консолидация земель уже развита, что облегчит обмен передовым опытом между странами. Данное руководство может также быть полезным как государственным, так и частным организациям, связанным с процессом консолидации земель, и лицам, на которых он оказывает свое влияние. Работа была проведена РГУЗР и ФАО при поддержке ЛАНДНЕТ.

18. Рабочей группе предлагается принять к сведению информацию о положении дел с этим исследованием и просить свое Бюро доработать руководство и представить его на восьмидесятой сессии Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию.

Приложение I

Основные рекомендации

- Основные рекомендации 1: основные характеристики регулирования консолидации земель
- Основные рекомендации 2: цели консолидации земель
- Основные рекомендации 3: принципы консолидации земель
- Основные рекомендации 4: институциональная структура
- Основные рекомендации 5: субподрядные поставщики услуг
- Основные рекомендации 6: правообладатели и другие заинтересованные стороны процесса консолидации земель
- Основные рекомендации 7: совещание заинтересованных сторон
- Основные рекомендации 8: избранные представительные органы
- Основные рекомендации 9: источники финансирования
- Основные рекомендации 10: специфика составления бюджета консолидации земель
- Основные рекомендации 11: инициирование проекта по консолидации земель
- Основные рекомендации 12: технико-экономическое обоснование
- Основные рекомендации 13: определение правообладателей и других сторон, заинтересованных в проекте
- Основные рекомендации 14: определение и корректировка территории проекта
- Основные рекомендации 15: предварительная оценка воздействия на окружающую среду
- Основные рекомендации 16: консультации с правообладателями и другими заинтересованными сторонами
- Основные рекомендации 17: оценка стоимости имущества
- Основные рекомендации 18: планирование перераспределения земель
- Основные рекомендации 19: план консолидации земель
- Основные рекомендации 20: кадастровая съемка и регистрация объектов недвижимости
- Основные рекомендации 21: финансовые расчеты
- Основные рекомендации 22: выполнение полевых работ
- Основные рекомендации 23: мониторинг и оценка
- Основные рекомендации 24: средства правовой защиты и урегулирование споров
- Основные рекомендации 25: формирование земельных банков
- Основные рекомендации 26: экспроприация и другие обязательные операции по передаче земель при формировании земельных банков
- Основные рекомендации 27: налоги и сборы