

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І ЗАВДАННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ:



ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Постановка проблеми

Одним із наслідків реформування аграрного сектору, а саме приватизації земель сільськогосподарського призначення в Україні, є суцільна фрагментація сільськогосподарських землеволодінь (землекористувань). Одним із заходів вирішення цієї проблеми, як показує досвід європейських країн, є консолідація земель. Україна перебуває на початку запровадження консолідації земель і саме тому сьогодні першочерговим завданням землевпорядної науки є вирішення питань правового та методичного забезпечення відносин щодо консолідації земель (сільськогосподарського призначення), які б дозволили створити основу для сталого розвитку аграрної сфери та організаційно-правових форм ведення сільського господарства.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій

Проблемам розвитку консолідації земель в Україні приділена увага в працях Д.С. Добряка, Й. М. Дороша, В. М. Кілочка, П. Ф. Кулиничка, А. Г. Мартина, Л.В. Ткачук, А.М. Третяка, А.М. Шворака та ін. Але питання правового механізму та методичного забезпечення проведення консолідації не отримали необхідного рівня обґрунтування і все ще залишаються дискусійними.

Метою статті є розгляд та визначення теоретичних засад щодо поняття, змісту та завдань проведення консолідації земель у сучасних умовах розвитку ринкових земельних відносин.

УДК 332.37(4)

Андрій ПОПОВ,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри
управління земельними
ресурсами та кадастру
Харківського національного
аграрного університету
ім. В.В. Докучаєва

Висвітлено результати дослідження щодо визначення поняття, змісту і завдань консолідації земель у сучасних умовах розвитку земельних відносин. Подано порівняльний аналіз цілей проведення консолідації земель в Європі та Україні.

Ключові слова: консолідація земель, мета, завдання, земельна ділянка, використання земель, землеволодіння.

Виклад основного матеріалу

Процес консолідації земель як метод усунення наслідків фрагментації не новий. Усі країни Західної Європи у той чи інший спосіб проходили через консолідацію земель як один із методів проведення земельної реформи. Перші спроби з консолідації земель, відповідно до досліджень ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН) [1], відбувалися у скандинавських країнах. Особливо це стосується Данії, де в 1750-х роках в результаті глибокої соціальної

реформи, в рамках якої були скасовані зобов'язання населення перед землевласниками (феодалами), і були засновані приватні сімейні ферми.

В Європі існують різні підходи щодо консолідації земель, а сам термін «консолідація земель» часто використовується для опису різних традицій і процедур тієї чи іншої країни. Загальноприйнятого визначення консолідації земель не існує — кожна країна має своє власне визначення. Проте ФАО у своєму дослідженні «Розробка концепції експериментальних проектів з консолідації земель у Центральній та Східній Європі»

роз'яснює консолідацію земель таким чином: *консолідація земель* (англійською мовою: land consolidation, нідерландською: ruilverkaveling; французькою: remembrement; німецькою: flurbereinigung) — це загальноприйнятий термін, який використовується в широкому сенсі для опису заходів з регулювання структури прав власності шляхом координації дій між землевласниками та землекористувачами [2, 3].

В усіх західних країнах континентальної Європи вже створена законодавча база щодо консолідації земель і нараховує двохсотлітню історію. Поштовхом до розробки цих правових норм в усіх цих країнах слугувало підвищення ефективності виробництва та умов праці в сільському господарстві. Велика активність з проведення «класичної» консолідації земель припала на шістдесяті та сімдесяті роки ХХ століття. Під «класичною» консолідацією земель розуміють захід з перерозподілу земельних ділянок (земельної власності) з метою усунення наслідків фрагментації (роздробленості) земель.

Під консолідацією земель сільськогосподарського призначення слід розглядати діяльність (або інструмент), що здійснюється з метою консолідації фрагментованих (роздрібнених) сільськогосподарських агроформувань або, іншими словами, для об'єднання відокремлених земельних ділянок окремих господарств (ферм) [4]. Тобто це процес усунення недоліків землеволодіння і/та землекористування, а саме незручностей у конфігурації, площі, структурі, розміщенні й межах земельних масивів або ділянок, закріплених за сільськогосподарськими під-

приємствами і громадянами, що негативно впливають на використання землі, економіку й організацію виробництва.

До недоліків землеволодіння і землекористування належать: фрагментація (роздрібненість, парцеляція), дрібноконтурність, нерациональний розмір землеволодіння і землекористування, черезземжжя, вкраплення, ламаність меж і вклинювання, далекомезелля, топографічне черезземжжя. Консолідація земель здійснюється за допомогою проектів у чітко встановлених межах сільської території/місцевості¹.

Близько двадцяти років тому у більшості країн Західної Європи сутність консолідації земель було змінено з механізму реструктуризації та підвищення продуктивності сільського господарства на механізм, який може охопити проблеми суспільних потреб щодо використання земель і вирішувати конфлікти пов'язані з землеволодінням і/або землекористуванням [5] та від деструктивного використання агроландшафтів (нерационального використання сільськогосподарського землекористування) до механізму, який направлений на збереження навколишнього середовища та сталого управління земельними ресурсами [6]. Виходячи з вище наведеного, вважаю за доцільне далі по тексту вживати терміни «консолідація земель» та «консолідація земель сільськогосподарського призначення» як рівнозначні.

Відчутний вплив на розвиток консолідації земель сьогодні здійснює Європейська політика згуртування², в якій консолідація земель була визначена як незамінний інструмент покращення комплексного розвитку сільських територій. Консолідація земель може сприя-

ти підвищенню ефективності і рентабельності державних та приватних інвестицій у транспорт і комунікаційні мережі, комунальні послуги та іригаційні системи. Консолідація земель може стимулювати соціальну стабільність. У багатьох громадах (територіальних) Західної Європи, де проводилася консолідація земель, відзначається підвищення кількості створюваних робочих місць, що, в свою чергу, призводить до збільшення податкових доходів. Інтегроване планування землекористування на місцях та ефективна координація всіх інтересів дозволяють уникати виникнення потенційних конфліктів між стимулюванням економічного зростання в сільськогосподарському секторі та охороною навколишнього середовища. Проекти з консолідації земель можуть сприяти створенню основи для реалізації інтегрованого планування землекористування на місцях.

Також відповідно до досліджень ФАО консолідація земель може:

- сприяти *поліпшенню сільськогосподарського виробництва* (маючи можливість купувати сільськогосподарські землекористування з меншим числом ділянок, але більш великих за площею і кращої форми, і збільшувати площу своїх володінь, фермери можуть ставати більш конкурентоспроможними);
- стимулювати більш *ефективне управління природними ресурсами* (раціоналізація структури землеволодіння може полегшувати охорону навколишнього середовища та сприяти більш раціональному плануванню та організації землекористування);

¹ Терміни *сільська місцевість* та *сільська територія* у статті означають місцевість за межами населених пунктів, або територія, яка не є урбанізованою і характеризуються домінуючою сільськогосподарською діяльністю.

² *Європейська політика згуртування* зорієнтована на досягнення цілей Європейського Союзу, висловлених у ст.3 Лісабонського Договору про Європейський Союз: Союз підтримує економічне, соціальне й територіальне згуртування та солідарність держав-членів [7, с. 36]. Тобто, Політика, що спрямована на забезпечення єдності Співтовариства шляхом надання фінансових коштів для досягнення цілей згуртування.

Таблиця 1
ОСНОВНІ ЦІЛІ З ПРОВЕДЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ*

Цілі (з відсутнім або присутнім державним фінансуванням)	Завдання/призначення				
	Удосконалення виробництва та умов праці в сільському господарстві	Покращення використання земель в сільській місцевості/території	Підтримка існуючих та створення нових робочих місць у сільській місцевості	Поліпшення умов проживання сільського населення	Збереження природної та культурної спадщини
Об'єднання фрагментованих/роздрібнених земельних ділянок	X				
Об'єднання фрагментованої/роздрібненої власності	X	X			
Об'єднання фрагментованого/роздрібненого агроформування	X	X	X		
Проектування земельних ділянок оптимальних за площею та конфігурацією	X	X			
Будівництво господарських шляхів	X	X	X	X	
Упорядкування території				X	X
Збереження ґрунтів	X	X			
Створення іригаційних систем	X	X			
Охорона природи (навколишнього середовища)		X			X
Відновлення сільських населених пунктів	X		X	X	X
Створення інфраструктури на селі	X		X	X	
Забезпечення водопостачанням				X	
Забезпечення каналізацією				X	
Управління водними ресурсами	X	X			X
Захист від повеней	X	X		X	X
Створення умов для відпочинку та дозвілля			X	X	X

* — за матеріалами Томаса Йоахіма [9].

■ сприяти *поліпшенню систем управління земельними ресурсами* (оскільки проекти з консолідації земель надають можливість уточнювати та оновлювати інформацію у реєстрах власності, а більш якісна інформація про права на землю полегшує розвиток земельних ринків та врегулювання земельних конфліктів).

Отже, поряд із змінами законодавства традиційна консолідація земель, особливо в Західній Європі, сформована як багатofункціональний інструмент розвитку сільських територій, який додатково може бути використаний для поліпшення інфраструктури, збереження та покращення

природних ландшафтів, розробки заходів з охорони природи, реалізації різних проектів щодо створення зон відпочинку тощо. Наприклад, голландський Закон про розвиток сільської місцевості/території (Wet Inrichting Landelijk Gebied), німецький Закон про консолідацію земель (Flurbereingungsgesetz) або Закон про формування непухомого майна (kiinteistömuodostamislaki) у Фінляндії не тільки не обмежують проведення консолідації земель з метою поліпшення умов ведення сільського господарства, а, навпаки, дозволяють широко використовувати процес консолідації для перерозподілу структури земель сільськогосподарського призначення для інших галузей ви-

робництва і потреб розвитку землеволодіння та/і землекористування [8].

У Західній Європі, наприклад, у Німеччині і в Нідерландах консолідація земель часто є частиною більш широкої програми регіонального розвитку сільської місцевості/території, як інструмент підвищення систематичного використання земель сільської місцевості і перерозподілу територій відповідно до мети програми.

У Південній і Східній Європі та в країнах Північної Європи (Данія, Фінляндія, Норвегія і Швеція) консолідація земель завжди розглядається поза програмами розвитку сільської місцевості/території або лише як додат-

Таблиця 2
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЦІЛЕЙ З ПРОВЕДЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ У ЄВРОПІ ТА УКРАЇНІ

Цілі проведення	Країни:				
	Фінляндія	Німеччина	Нідерланди	Швеція	Україна
Вдосконалення розподілу земель сільськогосподарського призначення	xxx	xxx	xxx	x	xxx
Вдосконалення розподілу земель лісів	xx	x	x	xxx	0
Вдосконалення перерозподілу земельних ділянок (власності) у сільських населених пунктах	x	xxx	xxx	0	0
Перерозподіл орендованих земель	x	xxx	xxx	x	xx
Збільшення площ фермерських/сільськогосподарських підприємств	xx	xxx	xxx	x	xxx
Планування землекористування (землеустрій) у сільських населених пунктах	x	xxx	xxx	0	0
Придбання земель для потреб територіальної громади/держави у сільських населених пунктах	0	xx	xx	0	0
Реорганізація (перерозподіл) забудованих земель	x	xx	xx	0	0
Покращення дорожньої мережі на консолідованій території	xx	xxx	xxx	x	0
Покращення дренажної (іригаційної) системи на консолідованій території	xxx	xxx	xxx	x	0
Реалізація екологічних та природоохоронних проектів тощо	x	xxx	xxx	x	0
Розвиток та підтримка проектів регіонального розвитку	x	xxx	xxx	x	0

xxx — першочергова мета; xx — другорядна мета; x — незначна мета; 0 — відсутність мети

ковий захід направлений на підтримку реалізації регіональних програм. Для цих країн не є характерним чітке встановлення цілей для проведення консолідації земель. Основною метою її проведення є покращення використання фрагментованих/роздрібнених ділянок (земельних ділянок) та підвищення ефективності їх використання.

Цілі, як і розвиток процедури проведення консолідації земель, у різних країнах різні і залежать вони від історичних подій, культури, традицій та законодавства кожної окремої країни. Але *цілі проведення консолідації земель* можна згрупувати за спільними ознаками, а саме: цілі, що стосуються сільського та лісового господарства, розвитку інших галузей промисловості, житлового будівництва та умов проживання населення, а також інших видів землекористування.

Також цілі консолідації земель можна розглядати з позиції землевласників та інших зацікавлених сторін (орендарів, власників/

користувачів сервітутів, позичальників тощо), суспільства та інших зацікавлених груп (жителів сільських населених пунктів, природи та організацій із захисту навколишнього середовища, підприємців тощо). Необхідно врахувати і те, що кожна зацікавлена сторона у проведенні консолідації переслідує лише свої цілі і вигоди від її проведення. Наприклад, для фермерів основною метою проведення консолідації земель може бути розширення обсягів виробництва і скорочення витрат на виробництво сільськогосподарської продукції. Для сільських жителів — відведення достатньої земельної ділянки для будівництва нових будинків або виробничих приміщень з метою поліпшення умов проживання та роботи людей або для інших потреб територіальної громади. Враховуючи національну (державну) економіку, метою проведення консолідації може бути збільшення або зменшення обсягу сільськогосподарського виробництва залежно від потреб ринку.

У таблиці 1 наведений основний перелік цілей з проведення консолідації земель, що впливають на зміст консолідації.

Існуючі різні підходи/призначення щодо проведення консолідації земель є результатом історичних, традиційних, екологічних, соціальних та економічних умов, які залежать не тільки від відповідної політики держави [9], але й від існуючого законодавства. А тому, можна припустити, що цілі та практика консолідації земель слабо зв'язані між собою.

З огляду на актуальність запровадження системи консолідації земель в Україні, мною був проведений порівняльний аналіз цілей проведення консолідації окремих Європейських країн та України (табл. 2). Через те, що в Україні відсутнє законодавство щодо проведення консолідації земель, при аналізі цілей орієнтувався на проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», в якому висвітлені окремі питання щодо досліджуваної теми. Вага тієї чи іншої мети проведення консолі-

дації земель для України визначалася з огляду на власне трактування автора статті вище згаданого проекту закону, а саме ст. 1: «консолідація земель сільськогосподарського призначення — комплекс організаційних, правових, землевпорядних та інших заходів, що полягає в економічно обґрунтованому об'єднанні землевласниками та землекористувачами земельних ділянок і земель сільськогосподарського призначення у єдині земельні масиви, місце розташування, розміри, конфігурація та склад угідь яких забезпечують стале землекористування» [10].

За результатами наведеного аналізу у табл. 2, можна із впевненістю зазначити, що консолідація земель в Україні розглядається у дуже вузькому традиційному (класичному) розумінні. Аналіз літератури показав, що за таким баченням розвитку консолідації земель Україна знаходиться на єдиному щаблі із трьома країнами світу, такими як Руанда, Ефіопія, Уганда та ін. Але з погляду на існуючі проблеми в організаційно-територіальній системі землекористування, неефективності й неконкурентоспроможності аграрного сектора економіки, соціально-економічного

розвитку сільських територій такий підхід до визначення консолідації земель є неприпустимим.

Висновки

У світі не існує єдиного поняття «консолідація земель» і кожна країна має своє визначення, яке характеризує власні традиції та історію розвитку земельних відносин. Але в широкому сенсі цей термін використовується з метою опису заходів з регулювання структури прав власності шляхом координації дій між землевласниками та землекористувачами.

Сьогодні консолідація земель розглядається як багатофункціональний інструмент розвитку сільських територій і перерозподілу структури земель (у т.ч. сільськогосподарського призначення) для інших галузей виробництва і потреб розвитку землеволодіння та/і землекористування.

Україні належить знайти власне вирішення своїх проблем, пов'язаних з фрагментацією; соціальним, культурним, економічним, правовим, адміністративним та політичним середовищем; фінансовими та іншими ресурсами, які країна здатна витратити на запровадження консолідації земель.

Література

1. The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. Food and Agriculture Organization / FAO Land Tenure Studies no. 6, Rome [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/Y4954E/Y4954E00.pdf>.
2. Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fao.org/3/aai142e.pdf>
3. Pasakarnis G., Maliene V. Towards sustainable rural development in Central and Eastern Europe: Applying land consolidation / G. Pasakarnis, V. Maliene // Land Use Policy. — Volume 27 (2), April 2010. — P. 545-549.
4. Sonnenberg J. Fundamentals of Land Consolidation as an Instrument to Abolish Fragmentation of Agricultural Holdings / J. Sonnenberg // FIG XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19-26, 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fig.net/pub/fig_2002/TS7-4/TS7_4_sonnenberg.pdf.
5. Thomas J. Modern Land Consolidation — recent trends on land consolidation in Germany / J. Thomas // FIG Commission VII-Symposium, Volvic / France September 2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fig.net/commission7/france_2004/papers_symp/ts_03_thomas.pdf.
6. Thomas J. non-polluting Land Use and Sustainable Development in Rural Regions — Support through Land Consolidation and Village Renewal / J. Thomas // International Federation of Surveyors, XXI. Congress Brighton, Commission 7, 1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.paek.ukw.edu.pl/wydaw/vol28/163_pek_vol28_2010_Kupidura.pdf.
7. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко; за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К.: К.І.С., 2010. — 536 с.
8. Vitikainen A. An Overview of Land Consolidation in Europe / A. Vitikainen [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fig.net/commission7/france_2004/papers_symp/ts_01_vitikainen.pdf.
9. Thomas J. What's on Regarding Land Consolidation in Europe? / J. Thomas [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fig.net/pub/fig2006/papers/ts80/ts80_03_thomas_0311.pdf 10. Про обіг земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/569.html>.

ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ЗАДАЧИ
КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Попов А.

Освещены результаты исследования по определению понятия, содержания и задач консолидации земель в современных условиях земельных отношений. Представлен сравнительный анализ целей проведения консолидации земель в Европе и Украине.

Ключевые слова: консолидация земель, цель, задачи, земельный участок, использованная земля, землевладение.

Андрей Попов, кандидат экономических наук, доцент кафедры управления земельными ресурсами и кадастра Харьковского национального аграрного университета им. В.В. Докучаева, andriy_popov.ua@mail.ru

CONCEPTS, CONTENTS AND OBJECTIVES
OF LAND CONSOLIDATION:
EUROPEAN EXPERIENCE

Попов А.

The results of a study on the definition, content and objectives of land consolidation in the modern land tenure system are presented. The comparative analysis of the purpose of land consolidation in Europe and Ukraine are described.

Keywords: land consolidation, aim, objectives, land parcel, land use, land tenure.

Andriy Popov, PhD, Associate Professor of land management and cadastre department at Kharkiv national Agrarian University named after V.V. Dokuchayev, andriy_popov.ua@mail.ru