

**ФАО** ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

**6**

ISSN 1815-0357

**Разработка концепции  
экспериментальных проектов  
консолидации земель  
в Центральной  
и Восточной Европе**



**ФАО** ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

# 6

**Разработка концепции  
экспериментальных проектов  
консолидации земель  
в Центральной  
и Восточной Европе**

Использованные обозначения и изложение материалов в настоящем информационном продукте не являются выражением какого-либо мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций ни о правовом статусе или статусе развития любой страны, территории, города или района или их властей, ни о делимитации их границ или пограничных линий.

ISBN 92-5-405001-6

Без права переиздания. Воспроизводство и распространение материалов, содержащихся в этом информационном продукте, для общеобразовательных или некоммерческих целей разрешаются без какого-либо предварительного разрешения со стороны владельцев авторского права при условии указания полного названия источника. Воспроизводство материалов, содержащихся в этом информационном продукте, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без предварительного разрешения со стороны владельцев авторского права. Заявки на получение такого разрешения должны направляться начальнику Службы управления публикациями Отдела информации ФАО по адресу: Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Рим, Италия, или по электронной почте: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

## **Исследование ФАО по вопросам землевладения**

Исследование ФАО по вопросам землевладения представляет собой серию кратких докладов, посвященных сложному и зачастую полемичному вопросу о землевладении, особенно в плане его связи с созданием продовольственной обеспеченности, борьбой с нищетой и развитием сельских районов. Настоящее исследование не претендует на исчерпывающий характер, оно, скорее, отражает «надлежащую практику» в отношении определенного аспекта землевладения и управления им, выявленную ФАО и ее многочисленными международными сотрудничающими партнерами. Исследование охватывает различные аспекты улучшения доступа к земле и к другим природными ресурсам и укрепления гарантий владения. В нем рассматривается роль землевладения в процессе развития сельских районов, гендерной специфике и доступе к земле, улучшении доступа к земле через посредство заключения договоров об аренде, системах налогообложения недвижимости в сельских районах и укрупнении земельных участков.

Дополнительную информацию об исследовании по вопросам землевладения и о работе ФАО в области землевладения можно получить, обратившись по адресу:  
[http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_en.htm)  
[http://www.fao.org/sd/IN1\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm)

---

## **Выражение признательности**

*Руководящие принципы подготовили Дэйвид Палмер, Фриц Рэмболд, Пол Манро-Фор и Джонатан Линдси в сотрудничестве с Зелько Бачичем, Адри ван ден Бринком, Кристианом Грефеном, Рене Джоварелли, Джеком Дэменом, Владимиром Евтимовым, Яном Зонненбергом, Михаилом Касабовым, Вольфрамом Кнейбом, Дианой Копевой, Стивеном Маросаном, Хенком Моеном, Габором Ремети-Фюлюппом, Мариоарой Русу, Хайком Саакяном, Йоахимом Томасом, Иржи Грнкой, Нильсом Отто Халдрупом, Мортенем Хартвигсенем, Эйнхардом Шмидт-Каллертом, Давидом Эгиашвили, Карлом Ааге Эскилдсенем.*

---

# Оглавление

Предисловие	vii
<b>1. ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>1</b>
<b>2. В ЧЕМ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ</b>	<b>7</b>
Положение в сельских районах и режим землевладения	7
Развитие сельских районов и консолидация земель	12
Необходимость разработки стратегии консолидации земель	16
<b>3. ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ КОНСОЛИДАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ</b>	<b>21</b>
Охват программ консолидации земель	21
Подходы к консолидации земель	23
Предварительные условия	30
<b>4. КАКИЕ ВОПРОСЫ СЛЕДУЕТ УЧИТЫВАТЬ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО ПРОЕКТА КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ</b>	<b>33</b>
Определение правил, функций и обязанностей	33
Введение требований в действие	50
<b>5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ</b>	<b>57</b>
<b>6. ПОДГОТОВИТЕЛЬНАЯ РАБОТА К РЕАЛИЗАЦИИ ПОСТОЯННОЙ ПРОГРАММЫ</b>	<b>61</b>
<b>7. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕЧАНИЯ</b>	<b>63</b>



---

## Предисловие

Настоящее издание из серии «Исследование вопросов землевладения» опубликовано Службой по вопросам землевладения Отдела сельского развития ФАО. Режим землевладения играет решающую роль в стимулировании устойчивого развития сельских районов, содействуя таким образом сокращения нищеты и голода. Высокая динамика развития технологий и экономической интеграции требует от лиц, определяющих политику, проектировщиков, экспертов в области развития и аграрных производителей пересмотра организационных структур, используемых для регулирования таких аспектов, как: кто располагает правами на какие природные ресурсы с какой целью на какие сроки и на каких условиях.

Целью настоящего издания является оказание помощи лицам, принимающим участие в разработке концепции экспериментальных проектов консолидации земель в Центральной и Восточной Европе. Консолидация земель может быть очень эффективным средством оказания содействия деятельности, нацеленной на повышение конкурентоспособности сельского хозяйства в регионе и стимулирование развития сельских районов. В Центральной и Восточной Европе растет неравенство между сельскими и городскими районами. Причин происходящему немало, и деятельность, нацеленная на повышение качества жизни в сельской местности, должна предусматривать улучшение сельскохозяйственного производства, возможностей трудоустройства, инфраструктуры, состояния окружающей среды и жилищных условий. Успех реализации комплексных проектов сельского развития будет в большой степени зависеть от того, как в их рамках будут решаться вопросы организации существующего сейчас огромного числа небольших, разрозненных ферм.

Осуществление экспериментального проекта представляет собой очень эффективный способ создания основы для реализации более крупной и долгосрочной программы



---

консолидации земель. Целью настоящего Руководства является вынесение рекомендаций относительно того, как странам следовало бы поступать для инициирования экспериментального проекта по консолидации земель. В основу Руководства легла работа, которую Служба по вопросам землевладения проводила совместно со своими партнерами в течение нескольких лет. С особой благодарностью признается финансовая и техническая поддержка, оказанная данному процессу со стороны Немецкого агентства технического сотрудничества.

Консолидация земель была одной из первых областей реформы землепользования, в которых ФАО принимала участие, и в течение 1950-х годов было подготовлено большое число документов для ориентирования лиц, отвечающих за процесс консолидации земель в Западной Европе. Сегодня вопросы консолидации земель вновь оказались на повестке дня, но условия, конечно, изменились. Опыт, накопленный странами Западной Европы относительно того, что следует делать, а что не следует, оказался весьма ценным для переходных стран. Хотя этот опыт и имеет очень важное значение, но он не даст ответов на все вопросы. Каждой из стран Центральной и Восточной Европы предстоит найти решения своих собственных проблем, связанных с фрагментацией; социальной, культурной, экономической, правовой, административной и политической средой; и финансовыми и другими ресурсами, которые она способна мобилизовать.

Настоящее издание, как и другие книжки этой серии, не претендует на исчерпывающий характер, оно, скорее, отражает «надлежащую практику», выявленную ФАО и ее многочисленными международными партнерами. Отдел сельского развития ФАО надеется на продолжение сотрудничества со своей широкой аудиторией.

**Джон Моньо,**  
Главный сотрудник  
Отдела сельского развития,  
помощник Генерального директора,  
Департамент устойчивого развития

# 1. Введение

- 1.1 Условия жизни в сельской местности стран Центральной и Восточной Европы ухудшаются и будут еще дальше ухудшаться до тех пор, пока существующие проблемы не будут решены посредством реализации проектов и программ комплексного развития сельских районов. Успех и устойчивость таких проектов и программ будет в большой степени зависеть от способов решения в их рамках тех проблем, которые ставит реальное существование миллионов небольших раздробленных земельных владений.
- 1.2 Между сельскими и городскими районами растет неравенство. Значительная часть сельской инфраструктуры основательно разрушена. Жизнь в сельских поселениях становится все менее привлекательной. На школы и на другие общественные и культурные учреждения не обращается почти никакого внимания. Сельские дороги находятся в плохом состоянии, менее надежными становятся системы подачи электроэнергии и воды, а структура коммуникаций и средств информации оставляет желать лучшего. Безработица держится на высоком уровне, а миграция людей в городские районы приводит к сокращению и старению сельского населения. Сельское хозяйство стало представлять собой раздвоенную структуру, состоящую из относительно небольшого числа крупномасштабных ферм и многих миллионов микро-ферм. Почти полностью отсутствуют конкурентоспособные, коммерческие семейные фермы, которые необходимы сегодняшней Европе и приобретающей глобальный характер экономике, и мало что делается для поощрения людей, умеющих создавать такие конкурентоспособные фермы, к тому, чтобы они занимались этим.
- 1.3 Такие потенциально предприимчивые фермеры не будут, скорее всего, тратить времени, энергии и денег, если они знают, что качество их жизни будет оставаться неудовлетворительным. Если местная школа не обеспечивает детям приличного образования, если на месте нет медицинского обслуживания, если нет рекреационных зон, где можно отдохнуть в конце недели, если

ездить по дорогам трудно и опасно и если часто бывают перебои с электричеством, то те люди, которые могли бы быть успешными коммерческими фермерами, возможно, станут думать о другой карьере, если она сможет создать им лучшее качество жизни.

- 1.4 Миграция потенциально коммерчески успешных фермерских семей из сельских районов приведет к тому, что сельскохозяйственным производством будут все больше заниматься либо очень крупные сельскохозяйственные предприятия, либо те люди, у которых нет иного выбора в жизни: пожилые, инвалиды и бедные элементы населения, которые не в состоянии вкладывать средства в усовершенствование сельскохозяйственного производства, необходимое для обеспечения жизнеспособности существующих ферм. Многие владельцы микро-ферм будут вынуждены оставлять сельскохозяйственную деятельность по причинам возраста или болезней, а многих из их наследников сельское хозяйство не интересует. Такой вариант развития обстановки будет приводить к постоянной деградации сельских районов, а сельскохозяйственное производство будет постепенно снижаться, вместо того, чтобы обрести силу и идти вровень с сельскохозяйственным производством в Западной Европе.
- 1.5 Крайне важное значение для предотвращения подобных ситуаций имеют программы и проекты сельского развития. Инициативы по комплексному развитию сельских районов, проводимые с целью повышения качества жизни, должны предусматривать улучшение сельскохозяйственного производства, возможностей трудоустройства, инфраструктуры, коммунальных услуг, жилья и охраны природных ресурсов. Для того, чтобы такие инициативы по комплексному развитию сельских районов повышали привлекательность жизни в сельской местности, они должны носить комплексный, мультидисциплинарный и межсекторальный характер. Проекты комплексного развития сельских районов должны обеспечивать подходящую среду для фермеров, которые хотят добиться коммерческого успеха; они должны удовлетворять нужды фермеров, ведущих нетоварное хозяйство, у которых сегодня нет иного выбора; и они должны открывать возможности в несельскохозяйственном секторе. Для обеспечения успешной реализации такого комплексного развития сельских районов

необходимо принимать в расчет структуру землевладения, включающую огромное число мелких и раздробленных ферм.

- 1.6 Консолидация земель может быть одним из эффективных средств развития сельской местности. Она играет жизненно важную роль в развитии сельского хозяйства. Консолидация земель может содействовать созданию конкурентоспособных структур сельскохозяйственного производства, открывая перед фермерами возможности создания ферм с меньшим числом земельных участков, но больших по площади и лучшей формы, и расширения общей площади своих землевладений. Из-за широких масштабов раздробленности ферм и возрастающего значения сельской местности для реализации несельскохозяйственных проектов, консолидация земель становится все более важным элементом стратегий и проектов, нацеленных на повышение качества жизни в сельских районах посредством обеспечения более эффективного управления природными ресурсами и охраны окружающей среды, создания инфраструктуры и предоставления услуг, создания возможностей трудоустройства и улучшения бытовых условий в сельских поселениях.
- 1.7 Решая вопросы земельной раздробленности, консолидация земель может содействовать усовершенствованию структуры землевладения, что будет стимулировать развитие сельских районов. Раздробленность может быть нескольких видов, например:
- раздробленность фермы, т.е. ферма включает ряд земельных участков, расположенных на определенном расстоянии друг от друга;
  - раздробленность земельных владений, т.е. собственность фермера, включающая принадлежащую ему землю, а также арендуемые им земли. Владельцем арендуемой земли может быть фермер-сосед или это может быть «абсентеистская собственность», т.е. собственник пространственно отделён и не соприкасается со своей собственностью, приносящей ему доходы.
- 1.8 Консолидация земель может содействовать объединению раздробленных земельных участков фермеров. Например, фермер, владеющий одним гектаром земли, разделенной на пять участков, может в результате осуществления программы консолидации

земель стать владельцем одного целого участка. Хотя площадь фермы останется неизменной, но больший участок земли лучшей формы позволит фермеру использовать более эффективные агроприемы. Однако на таких микро-фермах невозможно применять большинства конкурентных методов ведения сельского хозяйства, и консолидация земель может открыть перед фермерами возможности расширения площади своих ферм, например, путем приобретения земель из государственных земельных резервов и земельных банков или доступа к земле других владельцев посредством ее приобретения или заключения улучшенных договоров об аренде. Проекты по консолидации земель должны приводить к слиянию разрозненных земельных участков, но в них должны быть также предусмотрены и другие надлежащие меры по созданию улучшенной структуры землевладения, содействующей развитию сельских районов. Особое внимание в таких проектах следует уделять обеспечению практически значимых и нужных решений проблем, с которыми сталкиваются фермеры и другие жители сельской местности.

- 1.9 Проекты по консолидации земель должны оказывать поддержку деятельности, направленной на повышение конкурентоспособности сельского хозяйства, например, путем содействия развитию коммерчески жизнеспособных семейных ферм. Но достижение цели по созданию средних коммерческих ферм может занять определенное число лет, поэтому проекты по консолидации земель должны предусматривать оказание поддержки другим моделям ведения сельского хозяйства, таким как занятие фермерством часть времени, сочетающее ориентированное на рынок производство и структуру несельскохозяйственных источников дохода, а также ведение нетоварного хозяйства теми, у кого нет иных возможностей.
- 1.10 Проекты по консолидации земель будут приводить к значительным изменениям механизмов землевладения, которые осуществляются под руководством государственных органов власти. Следует особо подчеркнуть, что *консолидация земли не является формой ее экспроприации*, ни полной, ни частичной. Это имеет особо важное значение в Центральной и Восточной Европе, где изменение режима землевладения лежало ранее в основе учреждения социалистических режимов и последующего перехода к

демократическому рыночному хозяйству. Осуществление программ консолидации земель не должно приводить к лишению людей их земельных прав. Такие программы могут создавать возможности для продажи земли ее владельцами, но на совершенно добровольной основе. Консолидация земли не должна вызывать утрату земель среди населения. Ее цель заключается, скорее, в том, чтобы обеспечивать выгоды для всех землевладельцев, ставя их выше выгод государства. Важное значение для осуществления этих целей имеет активное участие в процессе фермеров и других жителей сельских районов.

- 1.11 Многие страны в Центральной и Восточной Европе выразили интерес к реализации программ консолидации земель для улучшения благосостояния сельского населения и более рационального использования сельских территорий. Систематическая, комплексная консолидация земель будет, очевидно, долгосрочной целью страны, но более неотложной потребностью является приобретение знаний о том, с чего начинать реализацию деятельности по консолидации земель. Цель настоящего Руководства заключается в том, чтобы показать, какие аспекты следует учитывать в первоначальных экспериментальных проектах по консолидации земель и при разработке стратегии для перехода от экспериментальных проектов к постоянной программе.
- 1.12 Руководство предназначено главным образом для оказания содействия управляющим земельными ресурсами в учреждениях, курирующих вопросы технической разработки и реализации проектов по консолидации земель в переходных странах. Материалы, изложенные в Руководстве, могут также заинтересовать специалистов, принимающих решения на национальном уровне, и должностных лиц в министерствах, отвечающих за подготовку законодательных норм и разработку программ. Информация, приведенная в Руководстве, может также оказаться полезной для сотрудников донорских и неправительственных организаций, занимающихся реализацией более широких программ развития сельских районов. Кроме того, Руководство может оказывать содействие и помощь фермерам, которые пытаются изучить этот сложный вопрос и получить более четкое представление о процессе консолидации земель.

- 1.13 В начале Руководства поясняется, почему следует учитывать аспекты консолидации земель в политике и программах сельскохозяйственного и сельского развития. В нем приводятся основные элементы процесса консолидации земель и разъясняется, как они могут быть внедрены в различных условиях. Осуществление экспериментального проекта представляет собой чрезвычайно эффективный способ создания основы для реализации более широкой, долгосрочной программы консолидации земель. В Руководстве указывается, какие правила необходимы для регулирования функций и процедур на экспериментальном этапе, и излагаются меры, которые следует принимать для инициирования проекта.
- 1.14 Ввиду того, что экспериментальные проекты будут ограничены рамками небольшого числа общин, в Руководстве приводятся несколько примеров мер, которые могут быть приняты государством для создания среды, содействующей реализации добровольных инициатив по консолидации участков земли и расширению земельных владений. В результате осуществления экспериментальных проектов и других инициатив будет собрана ценная информация об элементах, которые следует включить в долгосрочную программу консолидации земель. В Руководстве намечены области, в отношении которых необходимо провести анализ и оценку накопленного опыта и результатов начальной деятельности, чтобы выработать понимание того, как должна быть разработана концепция долгосрочной программы консолидации земель.

## **2. В чем заключается важное значение консолидации земель**

- 2.1 Во многих сельских районах жизнь становится все трудней из-за сокращения возможностей людей обеспечивать себе сносное существование как в сельскохозяйственном, так и в несельскохозяйственном секторах. Создавшееся положение объясняется многими причинами, и деятельность, нацеленная на повышение качества жизни в сельских районах, должна включать одновременно улучшение сельскохозяйственного производства, возможностей трудоустройства, инфраструктуры, жилищных условий и охраны природных ресурсов. В рамках такого комплексного развития сельских районов следует учитывать также структуру землевладения, охватывающую огромное число мелких и раздробленных ферм. В настоящей главе наглядно показывается, почему и как консолидация земель может стать эффективным средством ускорения развития сельских районов, и особо подчеркивается необходимость разработки странами своих собственных стратегий консолидации земель.

### **ПОЛОЖЕНИЕ В СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ И РЕЖИМ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ**

- 2.2 В переходный период условия жизни в сельской местности ухудшились во всем регионе. Между сельскими и городскими районами растет неравенство, при том что большая часть бедного населения проживает сейчас в сельской местности. Одной из отличительных черт сельских районов является убыль населения и возрастание среди остающейся его части доли женщин и людей преклонного возраста. На этих районах отражаются общенациональные темпы прироста населения, которые замедляются или даже становятся негативными, и миграция людей в городские центры и в другие страны в поисках работы. Мигрирует в основном мужское население, и женщины составляют сегодня значительную часть бедных слоев населения сельских районов. Члены семей в сельской местности намного старше членов городских семей, и все чаще во главе домохозяйств оказываются пожилые люди и пенсионеры.



- 2.3 Высокая безработица стала повседневным явлением в сельских районах. В большинстве стран самое значительное сокращение занятости происходит в сельскохозяйственном секторе. От этого страдают сельские поселения, особенно те, где сельскохозяйственные предприятия и тяжелая промышленность, устаревшие сегодня, были основными работодателями.
- 2.4 Сельская инфраструктура часто сильно разрушена и многие дороги в сельской местности и ирригационные системы находятся в плохом состоянии, неадекватно ведется борьба с эрозией. Дороги и ирригационные и дренажные системы, созданные когда-то для нужд обработки больших земельных массивов, зачастую не перестраиваются и не отвечают потребностям новых небольших семейных ферм. Системы энерго- и водоснабжения подвержены авариям, а на другие общественные и культурные учреждения в сельских районах, такие как школы, библиотеки и общественные центры, также не обращается почти никакого внимания.
- 2.5 Большая часть экологического ущерба, причиненного сельским районам в период социализма, так и не восстановлена. В результате широкомасштабного возделывания земли были разрушены полевые дороги, нарушены водотоки, растительные пояса и другие элементы ландшафта, подходящие для ведения индивидуального хозяйства. Производственные предприятия нередко размещались в центре поселений, оказывая неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Экологическая деградация временами усиливалась в переходный период, например, в результате вырубки ценных видов деревьев, ненадлежащей обработки почвы и неспособности поддерживать баланс питательных веществ в верхнем слое почвы.
- 2.6 Одним из последствий приватизации земли стал переход от механизированного способа производства к немеханизированному, поскольку у новых владельцев нет особого доступа к технике, которая была захвачена местными монополиями или остается собственностью государства. В некоторых странах значительная часть пахотных земель не используется из-за помех, препятствующих обработке, и отсутствия нынешних владельцев.

- 2.7 Сельскохозяйственная структура включает несколько очень больших ферм и миллионы микро-ферм при почти полном отсутствии средних конкурентоспособных коммерческих ферм. Большими фермами, площадь которых иногда занимает тысячи гектаров, управляет государство, коммерческие компании, частные ассоциации или кооперативы. В отличие от этого фермы, площадью менее пяти гектаров, составляют 75% или более от общего числа ферм в большинстве стран. Площадь многих ферм даже еще меньше: в Болгарии фермы, площадью менее одного гектара, составляют 86% от общего числа индивидуальных ферм и занимают лишь 26% общей площади сельскохозяйственных угодий. Большинство ферм представляют собой производство для собственных нужд, поставляющее мало продукции на рынки, но они зачастую являются важным источником дохода и залогом продовольственной обеспеченности для многих жителей сельской местности. Количество потребляемых ежедневно продуктов в большой степени зависит от их производства в домохозяйстве. Для многих фермеров вопрос сейчас заключается в том, как обеспечить выживание, и никакого ясного представления о будущем у них нет.
- 2.8 Почти во всех переходных странах структура землевладения многих мелких ферм, зачастую разделенных на раздробленные участки, форма которых часто очень неудобна для ведения сельского хозяйства, представляет собой наследие первой стадии переходного этапа (см. текстовую вставку 1). В некоторых случаях применение принципа исправления допущенных имущественных несправедливостей приводило к реституции земли прежним владельцам. Земля, как правило, возвращалась пожилым людям или передавалась в совместное владение группе наследников первоначального собственника. В ходе реституции появилась также большая группа собственников, живущих в городах, вне своего владения, и проявляющих мало или вообще не проявляющих интереса к фермерству или сельскому хозяйству. В иных случаях применение принципа справедливости в рамках программ деколлективизации приводило к тому, что домохозяйства получали несколько участков пахотной земли разного качества, часть виноградника и фруктового сада. И еще в других случаях модель небольших раздробленных участков земли является сохранив-

шейся вековой формой крестьянских владений, пережившей ограниченные попытки социалистической системы изменить аграрные структуры.

- 2.9 Хорошие успехи были достигнуты в создании новой земельной регистрационно-кадастровой системы для регулирования прав на землю, но подчас бывает, что такие права еще четко не определены. В некоторых случаях собственники не получили еще правового титула на занимаемую ими землю. В иных случаях в результате раздела сельскохозяйственных угодий между наследниками или другими лицами, получившими право на землю, неформально создается много новых участков. В случаях, когда небольшая территория отличается разнообразием почв, каждый отдельный участок делится физически по числу наследников вместо распределения между ними целых участков. Такие неформальные договоренности внутри семьи часто не регистрируются.
- 2.10 Фермеры, желающие расширить свои владения, сталкиваются с многочисленными трудностями. Земля передается главным образом по наследству, а земельные рынки развиваются вяло. Людям, которые хотят приобрести землю, очень сложно определять, какая земля имеется в продаже, и они часто сталкиваются с проблемами при выяснении, кто именно обладает правами на землю. В реестре может значиться имя первоначальных, нередко уже скончавшихся, владельцев, а живущих наследников бывает трудно найти, особенно, если они проживают в других местах. К проблемам добавляются еще задержки, вызванные выяснением личности подлинного владельца объекта собственности и выдачей титула владения в результате осуществления программы приватизации. Совместное владение землей также препятствует ее продаже, так как все владельцы должны дать свое согласие, а это может занимать много времени, особенно если кое-кто из владельцев находится за пределами страны. Немногие фермеры могут платить наличными за покупку земли, а доступ к кредитам в сельской местности ограничен из-за высоких процентных ставок, отсутствия предмета залога и политики банков, которые не очень хотят давать кредиты сельскому населению. Препятствуют покупке земли и высокие транзакционные издержки в сопоставлении со стоимостью земли.

## ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1

**СТРУКТУРА ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ**

- площадь подавляющего большинства ферм очень небольшая, обычно менее 5 га, большое число ферм площадью менее 1 га;
- фермы включают несколько участков. Обычно владение состоит из 4-5 участков, а некоторые фермеры имеют более 15 участков. Площадь каждого участка часто колеблется в пределах 0,25 и 0,6 га;
- участки нередко расположены на определенном расстоянии друг от друга (иногда до 20 км) и могут находиться в разных административных районах;
- форма участков зачастую неудобна для целей сельского хозяйства. Некоторые участки очень узкие и длинные, например, они могут составлять 3 метра в ширину и 1000 метров в длину;
- фермы часто принадлежат пожилым людям;
- фермами часто владеет совместно ряд лиц;
- нередко владельцы ферм отсутствуют, многие из них живут в городах;
- владельцы иногда не имеют правового титула.

2.11 Обстоятельства в сельской местности не стимулируют владельцев продавать свою землю. Некоторые владельцы испытывают глубокую эмоциональную привязанность к возвращенной земле или к участкам, которые поколениями передавались по наследству даже во времена социалистического режима. Владение землей в сельской местности представляет собой важный элемент социальной защиты, обеспечивающий экономическую независимость, особенно для тех людей, которым становится труднее работать. Владельцы, живущие в городах, предпочитают держать землю про черный день, чтобы продать ее в случае потери работы. Вследствие низкой рыночной стоимости земли в сельских районах деньги, вырученные от ее продажи, не откроют перед владельцами особых возможностей, таких как покупка дома в городском районе или инвестирование средств в деловое предприятие. Поэтому многие люди предпочитают просто держать свою землю, даже если она приносит им минимальный доход или вообще его не приносит.

2.12 Аренда является основным способом, который позволяет фермерам расширять свои владения и повышать выпуск продукции как для сбыта на рынке, так и для собственного потребления.

Аренда привлекает людей, желающих приобрести землю, тем, что не требует вложения особо больших финансовых средств, позволяя фермерам инвестировать деньги в технику и в другие факторы производства. Для многих людей аренда является одной из альтернатив в жизни, особенно для многочисленных пожилых людей, которые не могут больше самостоятельно обрабатывать землю. Условия ренты обычно оговариваются в соответствии с требованиями собственника: лица, живущие в сельских поселениях часто получают ренту в натуральной форме (обычно зерном, для личного потребления или для скармливания своему скоту), те же владельцы, которые живут в городах, предпочитают получать ренту деньгами. Хотя сдача земли в аренду и является выгодным предприятием, она представляется лишь частичным решением проблемы. Небольшие размеры участков, составляющих владение, и их разбросанность на большой территории затрудняют консолидацию земель. Накопление угодья, пригодного для развития коммерчески конкурентоспособного производства, может привести к заключению договоров аренды со многими владельцами. Коммерческие производители, арендующие землю, нередко заключают контракты с сотней владельцев, а кое-кто заключает более тысячи контрактов, и они должны еще оплачивать связанные с этим совокупные транзакционные издержки.

## **РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ И КОНСОЛИДАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ**

2.13 Важной частью европейской политики является сокращение неравенства между городскими и сельскими районами путем улучшения условий жизни населения сельской местности. Улучшение таких условий обеспечит реализация непрерывных программ и проектов, приводящих к развитию ферм, сельских поселений и небольших городов, а также сельских территорий, на которых они расположены. Ввиду разнообразия потребностей сельских общин комплексный подход к развитию сельских районов должен предусматривать:

- улучшение сельскохозяйственного сектора путем создания условий для повышения эффективности и конкурентоспособности ферм и более полной их интеграции в сельскохозяйственную сеть;

- стимулирование альтернативных способов сельскохозяйственного производства, таких как внедрение агроэкологических мер и качественной сельскохозяйственной практики;
- укрепление экономики сельского хозяйства путем стимулирования ее всеобъемлющего роста, включая оказание поддержки несельскохозяйственной деятельности и предоставление доступа к кредитам, рынкам и инфраструктурной поддержке;
- улучшение социальных условий путем стимулирования возможностей трудоустройства и обеспечения более широкого доступа к социальному обслуживанию, воде и санитарным услугам;
- обеспечение более эффективной охраны природных ресурсов и устойчивого управления ими;
- обеспечение более активного участия в процессе развития тех лиц, которые обычно остаются за его рамками.

2.14 Успех и постоянство программ развития сельской местности будет в большой степени зависеть от применяющихся в них способов обращения с многочисленными небольшими и раздробленными участками. В настоящее время растет число землевладельцев, которые из-за возраста или болезни вынуждены прекращать свою сельскохозяйственную деятельность. Многие из их наследников не проявляют интереса к сельскому хозяйству и оторваны от сельской жизни. Другие собственники земли стремятся укрепить и расширить свои владения, чтобы сделать свои фермы конкурентоспособными с фермами в Западной Европе. Существующая система землевладения возникла большей частью благодаря применению принципов законности и справедливости в ходе земельных реформ. В рамках проектов по оказанию содействия развитию сельского хозяйства, управлению природными ресурсами и развитию сельских районов в более широком аспекте вопросы укрепления и расширения владений следует решать так, чтобы не разрушать достижений начальных этапов переходного периода. Консолидация земель может стать чрезвычайно эффективным средством развития сельских районов, открывая перед землевладельцами новые возможности улучшить свое положение. В текстовой вставке 2 приводятся некоторые принципы применяемых сейчас подходов к консолидации земель.

- 2.15 Консолидация земель может приводить к *улучшению сельскохозяйственного производства*. Имея возможность приобретать фермы с меньшим числом участков, но более крупных и лучшей формы, и увеличивать площадь своих владений, фермеры могут становиться более конкурентоспособными. Улучшение структуры землевладения может содействовать применению новой агротехники, что повышает успех и эффективность сельскохозяйственного сектора. Консолидация земель в странах Западной Европы привела также к росту общего дохода фермеров и к сокращению часов работы в поле.
- 2.16 Консолидация земель может стимулировать *более эффективное управление природными ресурсами*. Рационализация структуры землевладения может облегчать охрану окружающей среды и содействовать более рациональному планированию и организации землепользования. В результате экономического развития все большие площади сельскохозяйственных угодий отводятся под промышленное и жилищное использование, строительство автомагистралей и под другие проекты. Консолидация земель может содействовать устранению потенциальных конфликтов, возникающих в связи с переустройством земель под другие виды пользования. В проектах можно предусматривать предоставление в рамках консолидации земель альтернативных земельных участков тем землевладельцам, чьи сельскохозяйственные угодья отводятся для использования в иных целях. В результате улучшения планирования водопользования и управления другими ресурсами часто требуется изменение границ участков. Структура земли может оказывать значительное воздействие на геоэкологические и биоэкологические ресурсы. Площадь и форма участков, наличие склонов и вид землепользования могут либо вызывать, либо предотвращать деградацию почв и ландшафтов. Расширение площади микро-участков может позволить фермерам использовать менее интенсивные методы и снижать неблагоприятные экологические последствия.
- 2.17 Консолидация земель может играть важную роль в *улучшении условий развития сельских районов*. В качестве инструмента развития сельских районов консолидация земель может содействовать повышению эффективности и рентабельности государственных

и частных инвестиций в транспорт и коммуникационные сети, коммунальные услуги и системы орошения. Оказывая содействие обновлению общин, консолидация земель может стимулировать социальную стабильность. Во многих общинах Западной Европы, где проводилась консолидация земель, отмечается повышение числа создаваемых рабочих мест, что, в свою очередь, приводит к увеличению налоговых доходов. Интегрированное планирование землепользования на местах и эффективная координация всех интересов позволяют избежать возникновения потенциальных конфликтов между стимулированием экономического роста в сельскохозяйственном секторе и охраной окружающей среды. Проекты по консолидации земель могут содействовать созданию основы для реализации такого интегрированного планирования землепользования на местах.

- 2.18 Проекты по консолидации земель также содействуют *улучшению систем управления земельными ресурсами*, поскольку такие проекты предоставляют возможность уточнять и обновлять информацию в регистрах собственности. Более качественная информация о земельных правах облегчает, в свою очередь, развитие земельных рынков и урегулирование земельных конфликтов.

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2

##### **ПРИНЦИПЫ СОВРЕМЕННОЙ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

- цель должна заключаться больше в улучшении пропитания сельских районов, чем в улучшении лишь аграрно-сырьевого производства;
- конечным результатом должно стать возрождение общины, достигаемое путем устойчивого экономического и политического развития всей общины в целом и охраны и устойчивого регулирования природных ресурсов;
- процесс должен предполагать общественное участие, быть демократичным и иницилируемым общиной, причем на практике, а не только в теории;
- вмешательство извне должно иметь целью оказание общине содействия в определении новых видов использования ее ресурсов и затем в соответствующей реорганизации пространственной компоненты;
- подход должен быть комплексным и межсекторальным, включающим элементы сельского и более широкого регионального развития и учитывающим сельско-городские связи.



## НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

- 2.19 Важные структурные изменения системы сельского хозяйства можно эффективно осуществлять только, если консолидация земель является одним из элементов комплексного сельского развития. Без скоординированных усилий масштаб структурных изменений будет, скорее всего, ограничен и темпы их будут достаточно вялыми. Фермеры отдают себе отчет в том, что раздробленность представляет собой проблему, но рынки и добровольные попытки консолидации земель не оказывают на людей какого-либо значительного воздействия. Необходимо разработать стратегию консолидации земель, чтобы обеспечить последовательное предоставление фермерам и другим жителям сельских районов необходимых ресурсов и помощи.
- 2.20 Стратегия консолидации земель должна признавать факт *неоднородности сельского общества*. В рамках стратегии необходимо учитывать как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные интересы. Даже сам фермерский сектор включает группы с разными интересами и стремлениями. У фермеров, ведущих нетоварное хозяйство, как правило, не имеется других возможностей. Некоторые владельцы прибегают к ведению нетоварного хозяйства в качестве временной переходной меры, тогда как для других — это постоянное условие жизни, но консолидация земель не может лишать их земли. Фермеры по совместительству часто держат ферму лишь в качестве побочного занятия для получения дополнительного заработка и не всегда стремятся расширять свое производство. В расширении производства обычно заинтересованы мелкие семейные фермы, желающие повысить выпуск продукции, сбываемой на рынке, и крупные коммерческие фермы. Потребности фермеров также не одинаковы. Одни из них не хотят никаких перемен, тогда как другие желали бы избавиться от проблем, вызываемых раздробленностью и неудобной формой земельных участков, а третьих интересует расширение своих владений. Некоторым фермерам необходима помощь служб распространения информации, помощь с кредитами, техникой, перерабатывающими установками и сбытом, тогда как другие в состоянии самостоятельно решать часть этих проблем или даже все проблемы. Консолидация земель должна быть привлекательной не только для крупных фермеров; она должна найти поддержку среди большинства слоев сельского общества.

- 2.21 В рамках стратегии следует допускать, что *не всякая раздробленность представляет собой проблему*. В определенных случаях раздробленность земли играет положительную роль, она защищает фермеров от рисков, обеспечивая им большее разнообразие почв и условий выращивания культур, особенно в горных районах. Фермеры, имеющие поля на разной высоте над уровнем моря, или обрабатывающие надель и в прибрежной, и в горной местности, могут выращивать больше разных видов сельскохозяйственных культур. В иных случаях раздробленность может носить нейтральный характер. На начальных этапах реализации проектов консолидации земель одна из причин беспокойства была связана с тем, что перемещение между полями занимает много времени, и хотя вопрос времени не утратил своей актуальности, он не стоит теперь столь остро, так как улучшился доступ к грузовикам и к другим моторизованным транспортным средствам, которые позволяют фермерам быстрее и дешевле переезжать от одного поля к другому. Раздробленность собственности будет и должна происходить, поскольку фермеры, реагируя на меняющиеся рыночные условия, периодически расширяют и сокращают свое производство путем аренды земли или сдачи ее в аренду. Невозможно и даже нежелательно полностью устранять земельную раздробленность. В процессе консолидации земель следует устранять проблемы, вызываемые раздробленностью земли, но нельзя навязывать решений, когда в этом нет такой необходимости.
- 2.22 Стратегия консолидации земель должна обеспечивать *охрану и повышение качества окружающей среды*. Консолидация земель не принесет автоматических выгод, и при реализации стратегии необходимо следить за тем, чтобы в результате консолидации положение не ухудшалось. Излишнее увлечение определенными техническими аспектами проектов по консолидации земель приводило к деградации природы и ландшафтов и к чрезмерному производству продукции в ущерб окружающей среде и биоразнообразию. По причине некачественно разработанных проектов, в рамках которых поощрялось использование непригодных для сельского хозяйства земель, происходила деградация земель, а в результате неправильного устройства дренажных систем пересыхали водно-болотные угодья. Канализирование рек и устранение изгородей приводило к эрозии почвы в результате бесконтроль-

ных ливневых стоков и к разрушению местообитаний диких растений и редких животных. В рамках программ развития сельских районов в странах Западной Европы очень серьезное внимание обращается на устранение экологического ущерба, причиненного в ходе реализации прежних проектов. Консолидация земель не должна причинять ущерб окружающей среде.

- 2.23 В рамках стратегии следует признать необходимость *адаптации решений к местным условиям*. В процессе консолидации земель необходимо учитывать местные сельскохозяйственные, экономические, социальные и экологические особенности и проводить консолидацию с учетом ожиданий и потребностей местного сельского населения. Проекты консолидации земель в районах гор или лесов будут значительно отличаться от тех, что осуществляются на сельскохозяйственных равнинах. Влияние окружающей среды и культуры совместно с финансовыми трудностями потребует применения целого ряда консолидационных подходов.
- 2.24 Вместе с тем в программе консолидации земель необходимо будет согласовывать *национальные и субнациональные приоритеты*, а также и местные приоритеты. В рамках стратегии следует решать:
- организационные вопросы: какое учреждение на каком уровне выполняет какие задачи и как будет осуществляться процесс, предполагающий широкое участие местного населения и выдвижение инициатив снизу;
  - финансовые вопросы: как будет осуществляться мобилизация средств, необходимых для оплаты консолидации земель, и как можно обеспечивать рентабельность процесса;
  - правовые вопросы: какова правовая основа проведения консолидации земель;
  - вопросы создания потенциала: как могли бы участники на всех уровнях и во всех секторах приобретать знания и навыки, необходимые им для выполнения своих обязанностей;
  - вопросы международного сотрудничества: как могли бы страны получать доступ к техническим и финансовым ресурсам доноров.
- 2.25 В стратегии следует предусматривать поэтапный подход к консолидации земель в связи со сложным характером процесса

развития сельских районов. Хотя конечная цель страны и может заключаться в реализации комплексной программы консолидации земель, все равно начинать следует с ознакомительной стадии. В настоящем Руководстве приводится один подход к поэтапному осуществлению консолидации земель, предусматривающий реализацию экспериментального проекта (см. главу 4). Одновременно могут быть приняты дополнительные меры для стимулирования консолидации земель в районах, лежащих за рамками участков экспериментального проекта (см. главу 5). В обоих случаях будет накоплен опыт и информация в организационной, финансовой, правовой и технической областях, необходимые для разработки комплексной программы (см. главу 6). Данные элементы будут рассмотрены позже, после того, как читатель ознакомится с главой 3, в которой приводится дальнейшее описание процесса консолидации земель.



### 3. Что представляет собой консолидация земель

3.1 Консолидация земель иногда неверно понимается как лишь простое перераспределение участков земли, производимое с целью устранения последствий земельной раздробленности. В действительности же консолидация земель связана с широкими социально-экономическими реформами еще со времен ее первоначального проведения в Западной Европе. Первые инициативы по консолидации земель были осуществлены в Дании в 1750-х годах в результате глубокой социальной реформы, в рамках которой были упразднены обязательства населения перед титулованными землевладельцами и были основаны частные семейные фермы. Консолидация раздробленных земельных участков не привела тогда к повышению производительности сельского хозяйства, но это и не было единственной целью данных реформ. В настоящей главе приводится широкий спектр целей сельского развития, от улучшения сельского хозяйства и до возрождения сельских поселений и развития и охраны ландшафтов, которые могут быть достигнуты посредством реализации проектов по консолидации земель. В ней излагаются различные подходы к консолидации земель и в заключение приводится краткий обзор условий, которые должны быть выполнены до того, как начнется реализация проектов по консолидации земель.

#### **ОХВАТ ПРОГРАММ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

3.2 Консолидация земель всегда считалась инструментом или отправной точкой развития сельских районов. Первоначальные концепции сельского развития фактически ничем не отличались от концепций сельскохозяйственного развития, поскольку сельское хозяйство играло главенствующую роль на селе также и в те времена. Усовершенствование аграрной структуры приравнивалось к поддержанию социальной жизнестойкости в сельских районах; что было полезно для фермеров, было полезно и для сельских районов. Таким образом, общая цель первоначальных проектов заключалась в том, чтобы повышать чистую прибыль, которую

приносила земельная собственность, посредством расширения объемов производства и сокращения его издержек. При такой ориентации проектов на сельскохозяйственное развитие они служили средством консолидации земельных участков и расширения земельных владений и предусматривали создание ирригационно-дренажной инфраструктуры для обеспечения более эффективного регулирования водопользования, строительство сельских дорог, выравнивание земель, осуществление мер по мелиорации почв и изменение видов землепользования, как, например, переустройство малопригодных для сельского хозяйства земель под лесные или водно-болотные угодья.

- 3.3 Такие сельскохозяйственные улучшения по-прежнему важны, но сегодня сельская территория не отождествляется больше с одним лишь сельскохозяйственным производством. Концепции сельского развития стали намного шире и учитывают рост экологического сознания и широкий диапазон несельскохозяйственных видов пользования. Основное внимание в проектах по консолидации земель переместилось с аспектов реструктуризации сельского хозяйства на обеспечение более эффективного многоцелевого использования сельских территорий посредством балансирования интересов сельского хозяйства, сохранения ландшафтов, охраны природы, рекреации и транспорта, особенно когда земля требуется для строительства крупных дорог.
- 3.4 Экологическим аспектам все чаще уделяется теперь приоритетное внимание. Дорожное строительство осуществляется с учетом требований ландшафта. Восстанавливаются водоемы, вокруг которых часто создаются буферные зоны. Проекты по консолидации земель содействуют также охране водно-болотных угодий и изменению характера землепользования, особенно в районах, которым угрожают частые наводнения или эрозия почвы.
- 3.5 Сегодня в рамках консолидации земель предусматривается также возрождение сельских поселений. Проекты включают отведение достаточного участка земли под строительство новых домов или производственных помещений с целью улучшения условий жизни и работы людей. Изменение сельской экономики сопровождается восстановлением зданий, использовавшихся ранее для сельско-

хозяйственных нужд, и переустройством их под социальные или коммерческие виды пользования.

- 3.6 В соответствии с другими изменениями в концепции сельского развития в рамках консолидации земель придается все большее значение обеспечению гендерного баланса, применению подходов с активным участием общественности и использованию посредничества и альтернативных методов при урегулировании конфликтов.
- 3.7 Проекты по консолидации земель содействуют также усовершенствованию механизмов землевладения посредством устранения устаревших прав пользования, включающих некоторые права доступа, выпаса скота, косьбы, валки леса, рыболовства и использования плавсредств, добычи торфа, глины и песка.
- 3.8 Одним из важных аспектов в рамках первоначальных проектов по консолидации земель считалось переселение фермеров. Семейные усадьбы, находившиеся в давно сформировавшихся сельских поселениях, перемещались к внешнему периметру объединяемой проектом территории. По мере расширения доступа к моторизованным транспортным средствам становилось проще добираться из поселений к полям, и в этой связи появилось мнение, что современные сельские поселения лучше удерживают население на месте, чем изолированные усадьбы. В некоторых случаях семьи фермеров переселяли из густонаселённых районов в более отдаленные зоны, часто вопреки их желаниям. Такие переселения не будут, по всей видимости, сопровождать консолидацию земель в переходных странах, поскольку сельские территории там особо не перенаселены и, кроме того, численность населения в этих районах идет на убыль. В определенных ситуациях, однако, у фермеров может уходить больше времени на перемещение между полями, чем на полевые работы, и тогда переселение поможет решить проблему, если, конечно, семьи захотят переселяться.

### **ПОДХОДЫ К КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

- 3.9 Наиболее эффективным средством консолидации земель в рамках сельского развития является комплексная консолидация земель, но иногда полезными могут оказаться и другие подходы, как,



например, инициативы по упрощенной консолидации, добровольной групповой консолидации и индивидуальной консолидации. В настоящем разделе кратко рассматриваются такие разные подходы.

- 3.10 Комплексная консолидация земель предусматривает перераспределение земельных участков при одновременном осуществлении широкого спектра других мер, стимулирующих сельское развитие. В качестве примеров таких мер можно привести восстановление сельских поселений, оказание поддержки общинной агропереработке, строительство сельских дорог, создание и переустройство ирригационно-дренажной инфраструктуры, ведение борьбы с эрозией, охрану и оздоровление окружающей среды, в том числе выделение природных заповедников, и создание социальной инфраструктуры, включая спортивные площадки и другие места общественного пользования.
- 3.11 Процедуры в рамках проектов по консолидации земель могут отличаться от страны к стране, но они, как правило, включают инициирование проекта, разработку проекта, определение существующих земельных прав и стоимости земельной собственности, разработку подробного плана консолидации земель, на котором показано расположение нового участка, реализацию плана и, наконец, завершающую стадию, на которой составляется окончательная документация. В текстовой вставке 3 приводятся характерные этапы процесса.
- 3.12 Распределение обязанностей по осуществлению данных этапов может быть разным в разных юрисдикциях. Обычно проводится четкое разграничение между обязанностями по общему надзору, контролю и мониторингу и обязанностями по реализации проекта. Функции контрольного учреждения должны быть определены законом. В числе первых вопросов, которые следует учитывать при предложении проекта по консолидации земель, является определение функций и обязанностей различных сторон. Данный вопрос рассматривается подробнее в главе 4.
- 3.13 Проекты по комплексной консолидации земель, как правило, сопровождаются значительными общественными работами, для

чего требуется участие большого числа учреждений центрального правительства, таких как Министерство сельского хозяйства, Министерство юстиции, кадастровые управления, отделы регистрации земельных сделок, Министерство общественных работ, Министерство охраны окружающей среды, Министерство транспорта и Министерство сельского развития.

- 3.14 В связи с существующей тенденцией децентрализации центрального правительства в реализации проектов все шире принимают участие местные и региональные власти, муниципалитеты, управления водоснабжения и водные ассоциации. Данные органы, как правило, готовы играть активную роль в реализации проектов и покрывать часть издержек.
- 3.15 Всегда считалось необходимым участие в работе групп фермеров и других представителей гражданского общества, но теперь в связи с возрастающим значением активного участия общественности в деле развития сельских районов данные группы шире участвуют в работе и их участие начинается на самых ранних стадиях процесса.
- 3.16 Осуществление проектов по комплексной консолидации земель приводит к существенным изменениям на проектной площадке, поэтому в таких случаях обычно требуется участие всех владельцев, чья собственность расположена на данном участке. Во многих странах землевладельцев могут вовлекать в проект помимо их воли. Может даже потребоваться привлечение людей, которые выступают против проекта (если они не понесут потерь в результате его реализации). Таким образом успех проекта в большой степени зависит от принимаемых на начальной стадии мер по обеспечению поддержки и сотрудничества со стороны фермеров и других субъектов деятельности, чьи интересы окажутся задетыми проектом.
- 3.17 Важное значение имеет также информированность и связь. Люди должны понимать, в чем будут заключаться их выгоды в результате осуществления проекта и как будут сказываться на них перемены. Большое значение имеет также предоставление финансовой информации о проекте, в том числе о том, кто будет участвовать в его финансировании, поскольку такая информация оказывает

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3  
**ЭТАПЫ КОМПЛЕКСНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ**

**1. Инициирование проекта по консолидации земель:**

- a) заявка на инициирование проекта;
- b) анализ ситуации и выявление потребностей и желаний;
- c) подготовка начальной концепции, в котором указываются цели предлагаемого проекта, расчет расходов и предполагаемые источники финансирования;
- d) утверждение заявки пользователями и государством;
- e) формирование местной группы управления с участием представителей общины.

**2. Разработка проекта:**

- a) набор консультантов для разработки проекта;
- b) точное определение территории и охвата проекта;
- c) составление расчеты расходов и графика проекта;
- d) оценка запланированных расходов и выгод;
- e) разработка формулы распределения расходов.

**3. Определение существующей ситуации:**

- a) установление или правовое оформление границ и правового статуса участков, включая права сервитута или ограничения прав на землю;
- b) определение районов, имеющих важное экологическое значение;
- c) определение стоимости земельных участков;
- d) урегулирование возражений, связанных с границами, правом собственности и стоимостной оценкой.

**4. Разработка подробного плана консолидации земель:**

- a) подготовка проекта плана консолидации, в котором указано расположение нового участка, местоположение новых дорог и других коммунальных сооружений, а также указаны те дороги и коммунальные сооружения, которые будут ликвидированы;
- b) разработка различных плановых альтернатив с оценками рентабельности и экологических последствий;
- c) анализ участниками вариантов консолидации земель;
- d) подготовка окончательного подробного плана консолидации земель с учетом замечаний, сделанных участниками;
- e) урегулирование возражений;
- f) утверждение подробного плана консолидации земель.

**5. Реализация подробного плана консолидации земель:**

- a) набор подрядчиков для проведения строительных работ и т.д.;
- b) проведение общественных работ (сельскохозяйственные улучшения, выравнивание земель, устройство дренажей, строительство новых дорог с мостами и прокладка кульвертов под дорогами и т.д.);
- c) межевание новых границ земельных участков на местах.

**6. Заключительный этап:**

- a) расчет компенсаций и распределения расходов;
- b) окончательное обновление кадастровой карты;
- c) выдача и регистрация новых титулов.

воздействие на мнение фермеров. Также важно информировать людей о выгодах, которые принесет проект. Неспособность налаживания эффективной связи приводит к отсутствию взаимопонимания и даже к возникновению дезориентирующих слухов. Без нужды вызванное негативное отношение обычно осложняет ведение переговоров, приводит к задержкам и к росту реализационных издержек. Информация должна быть приспособлена к знаниям и мировоззрениям различных групп субъектов деятельности, таких как фермеры и другие жители района, и политические деятели на местном, региональном и национальном уровнях.

- 3.18 Ввиду большого числа конкурирующих интересов различных субъектов деятельности могут возникать возражения относительно начального установления прав собственности на участки, границ и стоимости участков, а также перераспределения земельных участков, указанного в подробном плане консолидации земель. Поэтому возрастает важность роли посредника, содействующего урегулированию части данных споров.
- 3.19 Традиционный принцип консолидации земель всегда заключался в том, что положение землевладельца не должно ухудшаться после реализации проекта. Проекты нередко нацелены на обеспечение того, чтобы стоимость земельных владений собственника не падала после консолидации земель, а оставалась на том же уровне; если она окажется ниже первоначальной, то разница может быть возмещена посредством выплаты собственнику финансовой

компенсации. В одном из случаев, если после консолидации качество земли, доставшейся фермеру будет хуже, чем качество его прежних земель, то для обеспечения эквивалентности площадь предоставленных ему земель должна быть соответственно больше площади его прежних владений. Для установления стоимости важное значение может иметь разработка прозрачных правил определения потенциала нормальной доходности земли. Однако качество почвы не является единственным фактором определения стоимости земли; на стоимость земельного участка может влиять его местоположение по отношению к другим участкам, дорогам, фермерским постройкам и усадьбам. Таким образом понятие «равноценности» включает не только вопрос ценности почвы, но и все факторы, которые оказывают существенное воздействие на землепользование.

- 3.20 Применение принципа эквивалентности на практике может быть сопряжено с рядом сложностей, особенно когда топографические условия ограничивают компоновку новых земельных участков. Даже в районах, где отсутствует ирригация, различия в состоянии и поставках воды могут оказывать существенное влияние на размещение ферм и компоновку земельных участков. Обеспечение эквивалентности осложняется также вследствие наличия виноградников и фруктовых садов. Подобные трудности проведения стоимостной оценки можно, как правило, преодолевать путем включения в состав групп или комитетов экспертов по оценке также и местных фермеров, пользующихся уважением членов общины.
- 3.21 Консолидация земель позволяет некоторым владельцам не только сохранять ту же стоимость земель после реализации проекта, но и расширять свои владения. Речь идет о тех случаях, когда появляются свободные земли в результате решения других фермеров отойти от сельскохозяйственной деятельности. В некоторых системах существует возможность частичного или полного выкупа земли фермера, принимающего участие в проекте, и пополнения ею фонда земель, предназначенных для консолидации. Земельные банки используются также для предоставления фермерам возможности расширять свои владения и для удовлетворения потребностей в землях в целях создания мест общественного пользования, таких как новые

дороги, рекреационные площадки и экологические заповедники. В рамках национальной стратегии консолидации земель необходимо решить вопрос о передаче земель государственного запаса в земельный банк. Приватизация земли может осуществляться через посредство проектов по консолидации земель, и земельный банк может закупать земли в других районах для конкретных целей в рамках будущих проектов и предоставлять альтернативные земельные участки для возмещения земель, используемых для мест общественного пользования, и т.д.

- 3.22 В некоторых системах права лимитируются или ограничиваются на время реализации проекта. Например, владельцам и арендаторам может быть запрещено — после начала инвентарной оценки — вносить несанкционированные изменения, которые могут влиять на оценочную стоимость собственности.
- 3.23 Крайне важное значение имеет обеспечение рентабельности проекта. Сегодня стало обычной практикой использование геоинформационных систем и систем ориентации ИСЗ, позволяющих сокращать время и издержки, связанные со съемкой и планированием. В нескольких странах разработаны полуавтоматические системы для разработки новых планов перераспределенных земельных участков.
- 3.24 Управление проектами имеет важное значение для обеспечения того, чтобы проект не выходил за рамки запланированных расходов и сроков реализации, для поддержания связи с участниками проекта и обеспечения законности всех принимаемых решений и мер. Существенное значение имеют также навыки технического руководства, поскольку в ходе реализации проекта собирается и используется большой объем информации.
- 3.25 **Упрощенная консолидация земель.** В некоторых странах применяются упрощенные варианты консолидации земель. В их рамках условия сельскохозяйственного сектора оптимизируются посредством перераспределения или замены участков и предоставления дополнительных земель из земельных банков. Такие упрощенные проекты часто совмещаются с восстановлением инфраструктуры, а иногда и с обеспечением второстепенных средств. Они не

предусматривают проведения крупных общественных работ, но могут содействовать созданию основы для их проведения на более поздней стадии. Процедуры упрощенной консолидации земель обычно соответствуют процедурам в рамках проектов комплексной консолидации, с той лишь разницей, что в первом случае некоторые требования могут быть менее жесткими.

3.26 **Добровольная групповая консолидация земель.** В некоторых странах предусматривается консолидация земель на основе взаимного согласия, без каких-либо элементов принуждения. Поскольку консолидация земель носит совершенно добровольный характер, все участники должны полностью одобрить условия предлагаемого проекта. В результате добровольные проекты оказываются маломасштабными, а добровольная консолидация земель лучше всего подходит для решения небольших локальных проблем. В некоторых странах в осуществлении добровольных проектов участвует, как правило, менее 10 человек, а в Дании почти все проекты по консолидации земель осуществляются в рамках полностью добровольного процесса и обычно разрабатываются на основе переговоров примерно 50 землевладельцев, хотя в реализации некоторых проектов принимало участие до 100 человек.

3.27 **Индивидуальная консолидация земель.** Консолидация землевладений может осуществляться на неформальной и спорадической основе. Государство не принимает в ней непосредственного участия, так что данные инициативы не предусматривают создания коммунальных сооружений. Однако государство может играть важную роль в стимулировании консолидации земель, содействующей улучшению сельского хозяйства, путем популяризации таких инструментов, как соглашения о совместном использовании земель и программы аренды и выхода на пенсию. В главе 5 приводится более подробная информация о том, как государство может создавать благоприятную среду, содействующую передаче земель.

### **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ**

3.28 До начала реализации проекта по консолидации земель должен быть выполнен ряд условий. Необходимо, чтобы субъекты деятельности с готовностью принимали активное участие в процессе принятия решений, связанных с осуществлением проекта. Процесс

должен определяться потребностями участников, и необходимо найти район, где местные жители и руководство общины были бы заинтересованы в консолидации земель. Для обеспечения максимальной эффективности проекта условия перераспределения земельных участков должны соответствовать стратегии развития сельских районов и сельскохозяйственного сектора, а также стратегии охраны природных ресурсов. Земельный банк играет чрезвычайно важную роль в рамках программы комплексной консолидации земель, но использование его резервов не следует считать одним из непереносимых условий реализации экспериментального проекта. Однако на участке, отобранном для экспериментального проекта, должно быть достаточно земель, принадлежащих государству или местному правительству, которые можно было бы использовать для обменов, расширения владений и размещения коммунальных сооружений. Хотя нет необходимости в разработке конкретных законодательных норм, регулирующих реализацию экспериментального проекта, в стране должно быть соответствующее законодательство, обеспечивающее правовую основу проекта. Если таких условий не существует в стране, то их необходимо будет создать. В главе 4 подробно излагается, что именно необходимо обеспечивать для реализации экспериментального проекта.





## 4. Какие вопросы следует учитывать при разработке экспериментального проекта консолидации земель

- 4.1 Реализация экспериментального проекта консолидации земель представляет собой один из способов создания основы для будущей работы, осуществляемой в рамках долгосрочной программы. Экспериментальный проект служит, как правило, полигоном для апробации новых подходов и методов, поэтому его инициирование, разработка и реализация могут отличаться от функционирования последующих проектов. Многие из организационных и правовых элементов, которые воспринимаются как нечто само собой разумеющееся при реализации проектов в рамках устоявшейся программы, должны были быть разработаны, внедрены и опробованы в процессе осуществления экспериментального проекта. Таким образом, экспериментальные проекты предоставляют возможность тестирования процедур и накопления опыта и информации, необходимых для разработки долгосрочных программ. (В текстовой вставке 4 приводится описание экспериментальных проектов по консолидации земель, осуществленных в Литве). Экспериментальные проекты позволяют также применять поэтапные подходы к консолидации земель. Перед тем, как приступить к работе по консолидации земель, необходимо определить и утвердить правила, регулирующие функции и процедуры. В настоящей главе рассматриваются области, в которых необходимо будет обеспечить наличие таких правил, и определяются требования, выполнение которых необходимо для начала реализации проекта.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРАВИЛ, ФУНКЦИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ**

- 4.2 Процесс запуска экспериментального проекта может носить более циклический характер, чем процессы реализации проектов в рамках долгосрочной программы консолидации земель. Предметный охват экспериментального проекта (например, сельскохозяйственные улучшения, охрана окружающей среды, строительство коммунальных сооружений, возрождение сельских поселений и т.д.) будет зависеть от выбора места его реализации. Выбор места

для проекта будет, в свою очередь, зависеть от готовности местной общины и ее фермеров принимать участие в реализации проекта, а их готовность будет обусловлена теми улучшениями, которые будут обеспечены в результате реализации проекта, и способом распределения расходов между учреждениями центрального правительства, местным правительством и частными лицами. От объемов мобилизации донорского финансирования будет зависеть финансирование проекта и его предметный охват. Определенные правила, которые необходимо установить при разработке экспериментальных проектов, приводятся вкратце в текстовой вставке 5 и подробнее излагаются ниже.

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4

#### **ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ ПО КОНСОЛИДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ В ЛИТВЕ**

С Литва осуществляет при содействии со стороны Дании экспериментальные проекты по консолидации земель для оказания поддержки устойчивому сельскому развитию. В различных частях Литвы было отобрано три экспериментальных территории, на каждой из которых существуют другие условия. На территории реализации проектов осуществляются следующие основные местные мероприятия:

- консолидация земель проводится в связи со строительством новой автомагистрали;
- консолидация земель проводится в связи с облесением неиспользуемой земли;
- консолидация земель проводится с целью улучшения местной сельскохозяйственной структуры.

В рамках проектов предпринимаются попытки реализации мер, содействующих развитию сельских районов. Землевладельцы участвуют в реализации проекта на абсолютно добровольной основе, а их участие обеспечивается путем проведения переговоров.

Литовские планировщики проводят переговоры при поддержке со стороны датских консультантов в ходе семинаров и ежемесячных выездов на места.

Проекты обеспечивают подробную информацию, которая поможет разработать правовую основу консолидации земель.

Проекты осуществляются в период с октября 2002 года по январь 2004 года.

- 4.3 **На кого будет возложена правовая ответственность за проведение консолидации земель?** Общую правовую ответственность за консолидацию земель следует возложить на одно из правительственных учреждений. В странах, где осуществляются долгосрочные программы консолидации земель, учреждение, ведающее вопросами консолидации, располагает, как правило, экспертами в области сельского хозяйства и сельскохозяйственной инженерии, управления земельными ресурсами, ландшафтно-экологического регулирования, сельской инфраструктуры, водопользования, финан-

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 5

##### **УСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИЛ, ФУНКЦИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ**

До начала реализации проекта необходимо будет ответить на ряд вопросов:

- На кого будет возложена правовая ответственность за проведение консолидации земель, т.е. какая организация будет выполнять роль ведущего учреждения?
- Кто еще будет принимать участие и как будет осуществляться координация деятельности?
- Какой должна быть продолжительность проекта?
- Каким образом можно приобретать дополнительные земли для строительства коммунальных сооружений и расширения ферм?
- Какая община будет отобрана для эксперимента?
- Что будет включено в экспериментальный проект? Какие будут обеспечены улучшения и выгоды?
- Будут ли выгоды превышать расходы?
- Как будут распределяться расходы?
- Как будут рассматриваться в рамках проекта арендные договоры, сервитуты и закладные?
- Как будет инициирована и утверждена заявка на проект?
- Кто будет руководить разработкой и реализацией проекта?
- Как будет осуществляться процесс присуждения?
- Как будет осуществляться процесс стоимостной оценки?
- Как будут трактоваться изменения землевладения и стоимостной оценки, происходящие в результате осуществления проекта?
- Как будет осуществляться подготовка и утверждение подробного плана консолидации земель?
- Как будет организована реализация проекта консолидации земель?
- Как будет происходить изменение прав собственности?

сов и управления проектами. Такого уровня экспертных знаний не будет, как правило, существовать в ведущем учреждении страны, которая планирует осуществление экспериментального проекта. Реализация проекта должна помочь в выявлении путей приобретения необходимых навыков и экспертных знаний.

4.4 Ведущее учреждение должно инициировать разработку национальной стратегии консолидации земель, в которой консолидация земель определяется как один из инструментов сельского развития. Оно будет также отвечать за инициирование мероприятий в рамках экспериментального проекта. В ходе реализации могут заключаться контракты на выполнение работ с различными лицами или компаниями в рамках финансовой ответственности ведущего учреждения, курирующего экспериментальный проект. Ведущее учреждение должно будет координировать работу с различными отраслевыми министерствами, которые будут принимать участие в реализации проекта, с местным правительством в районе размещения проекта и, возможно, с донорами и с Европейским союзом.

4.5 **Кто еще будет принимать участие и как будет осуществляться координация деятельности?** Для реализации экспериментального проекта потребуются налаживание горизонтальных связей между учреждениями и другими органами и вертикальных связей между различными уровнями участников. Например:

- для экспериментального проекта может потребоваться выделение значительных финансовых ресурсов со стороны различных министерств центрального правительства. Как будут основные правительственные учреждения координировать эту деятельность? В данном случае понадобится наладить определенную межведомственную координацию;
- в связи с тенденцией к децентрализации центральных властей в реализации проектов все шире принимают участие местные и региональные правительства, муниципалитеты, управления водоснабжения и водные ассоциации;
- вопрос участия фермеров и других жителей сельских районов должен быть определен в организационной структуре. В некоторых странах обычно создаются орган участников или общая ассамблея, которые объединяют всех членов общины, отвечающих необходимым критериям. Данный орган пред-

ставляют на обсуждениях или переговорах небольшие группы членов, часто называемые местным руководящим комитетом, консультативным советом или советом участников;

- следует определить потенциальную роль частного сектора в качестве технического консультанта или подрядчика. Некоторые страны могут поощрять частный сектор к осуществлению мероприятий по съёмке местности, проведению стоимостной оценки и планированию землепользования, а также к выполнению определенной роли по управлению экспериментальным проектом, тогда как другие страны могут поручать выполнение данных задач государственному сектору.

**4.6 Какой должна быть продолжительность проекта?** Проект не должен продолжаться слишком долго, в противном случае мероприятия, реализуемые в его рамках, могли бы оказывать неблагоприятное влияние на общину. Продолжительность проекта будет зависеть от его масштаба и от других факторов, но для большинства общин приемлемыми должны бы быть сроки от полутора до трех лет.

**4.7 Каким образом можно приобретать дополнительные земли для строительства коммунальных сооружений и расширения ферм?** Земля может быть необходима для строительства новых коммунальных сооружений и для улучшения существующей инфраструктуры, например, для расширения дорог и охраны экологически уязвимых районов. Землю для общей сельской инфраструктуры могут предоставлять все участники, хотя отвод для этих целей сельскохозяйственных угодий еще больше сократит и без того не очень большие владения. Земельные банки, земельные резервы и земельные фонды могут быть очень важным источником земли для проводимых улучшений и для расширения площади владений. Кроме того, дополнительные земли могут быть приобретены у фермеров, которые решают оставить сельское хозяйство. Необходимо будет, возможно, разработать правила и процедуры приобретения дополнительных земель. Приобретение земель и реализация проекта могут привести к изменениям в землепользовании – земли могут быть переустроены с сельскохозяйственных под несельскохозяйственные виды пользования, и к изменению категорий землепользования. Необходимо будет определить процедуры, позволяющие осуществлять такие изменения.

- 4.8 **Какая община будет отобрана для эксперимента?** При выборе общины для проведения проекта следует учитывать приоритеты центрального правительства и интересы местных общин. Важным фактором может быть наличие дополнительных земель в земельных резервах и банках. В некоторых странах община и без того может представлять собой естественный выбор в связи с ранее проводившимися на ее территории мероприятиями. В иных случаях общинам, расположенным на территории, выделенной для развития, предлагается подавать заявки на участие в реализации экспериментального проекта. В текстовой вставке 6 приводятся примеры критериев для отбора общин.
- 4.9 **Что будет включено в экспериментальный проект?** Мероприятия, включаемые в проект, будут зависеть от приоритетов общины, в которой осуществляется проект, и от условий природной и антропогенной среды. Они могут также зависеть от того, в какой степени ведущему учреждению удалось заинтересовать другие отраслевые министерства, отвечающие за строительство коммунальных сооружений. Это относится к случаю, если ожидается, что данные отраслевые министерства будут финансировать строительство из своих собственных бюджетов.
- 4.10 Следует провести тщательный анализ потребностей общины, чтобы определить, будет ли экспериментальный проект консолидации земель выгоден для нее, и, если да, то определить, какие необходимо применять процедуры консолидации земель (например, комплексная консолидация земель с такими элементами, как восстановление сельской инфраструктуры и сельской общины, упрощенная консолидация земель или добровольная консолидация земель). В ходе анализа необходимо установить, осуществляется ли одновременно неформальная консолидация земель посредством аренды и других мер, и, если да, то как в рамках экспериментального проекта можно было бы воспользоваться этой добровольной и неформальной деятельностью. Например, в рамках проекта можно было бы изучить вопрос об объединении арендованных участков с собственными участками фермера, если все стороны дадут на это согласие.
- 4.11 В проведении такого анализа (с использованием, например, подхода с позиций изучения достоинств и недостатков, воз-

## ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 6

**ПРИМЕРЫ КРИТЕРИЕВ ВЫБОРА ОБЛАСТИ  
ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТА**

Следует провести анализ для выяснения, существует ли в той или иной местности достаточный потенциал для проведения консолидации земель. В число возможных критериев для такого анализа входят:

- проявленный ранее интерес фермеров и местных властей к консолидации земель и отсутствие сильного сопротивления такой консолидации;
- относительно небольшое число собственников, живущих вне своих владений;
- наличие надлежащих записей, подтверждающих право собственности на землю, и отсутствие таких факторов, как земельные споры;
- доступность получения земель из земельного банка или из других источников для расширения владений, строительства новых коммунальных сооружений и т.д.;
- потенциальная возможность обеспечения значительных улучшений в результате консолидации земель. Например, если фермеры уже установили каналы сбыта, то они смогут сразу же извлекать пользу вследствие увеличения объема производства, к которому привела консолидация земель. Одним из факторов может быть также близость основных автомагистралей;
- расположение на территории страны, намеченной для развития. Это позволит увязывать выгоды, приносимые консолидацией земель, с выгодами, которые дают другие инициативы в области развития;
- экологические соображения, как, например, охрана конкретных природных ресурсов;
- планы других отраслевых министерств по строительству коммунальных сооружений, охране окружающей среды и т.д.

возможностей и угроз) должны участвовать ключевой персонал и учреждения, намеченные на предыдущих стадиях проекта. При проведении анализа следует учитывать существование в общине разных категорий фермеров и собственников (например, фермеров, ведущих нетоварное хозяйство, фермеров по совместительству, фермеров, ведущих товарное хозяйство, владельцев/операторов, арендаторов и собственников, живущих вне своего владения) с различными интересами и нуждами. С помощью анализа следует определить, какое воздействие проект консолидации земель окажет на эти разные группы сельского населения.



- 4.12 В ходе анализа потенциальных выгод следует определить несколько аспектов проекта, относящихся к его объему:
- необходимо определить *конкретный характер улучшений*, которые будут предусмотрены в проекте. Какие будут осуществлены сельскохозяйственные улучшения, построены коммунальные сооружения, обеспечены улучшения и охрана окружающей среды, проведены мероприятия по восстановлению сельских поселений и т.д.?
  - необходимо определить *параметры участков*, которые будут включены в проект. Какие будут включены земельные участки, лесные угодья, права на воду, земли несельскохозяйственного назначения, построенные объекты недвижимости в сельской местности, поселения и т.д.? Будут ли исключены из проекта какие-либо участки, например, в связи с тем, что они засеяны особыми культурами? Исключаются, как правило, участки, на которых находятся дома фермеров;
  - необходимо определить *площадь, охваченную проектом*. Если площадь будет слишком большой, то это приведет к росту проектных издержек и увеличению срока реализации проекта, а также усложнит управление проектом. Слишком маленькая площадь не будет обеспечивать выгод, связанных с экономией за счёт масштабов. Проектная площадь составляет, как правило, от нескольких сотен до нескольких тысяч гектаров, при том, что одним из определяющих факторов является число участников. В рамках реализации экспериментального проекта следует предусматривать не более 100 землевладельцев. Границы должны быть определены таким образом, чтобы охватывать как можно больше земель каждого владения на проектной территории. Границы проектной территории должны быть, по возможности, гибкими, чтобы в ходе реализации можно было вносить небольшие изменения, которые могут улучшить общий результат.
- 4.13 В рамках экспериментального проекта потребуется, возможно, установить баланс между необходимостью обеспечения достаточно комплексного характера проекта, позволяющего удовлетворять существенные нужды общины, и необходимостью обеспечения максимальной простоты проекта для упрощения

управления им. Результаты реализации первого экспериментального проекта в значительной мере повлияют на принимаемые в дальнейшем решения относительно деятельности по консолидации земель. Необходимо провести оценку объема проекта и его последствий в плане координации ряда субъектов деятельности, таких как различные отраслевые министерства, на предмет выявления потенциальных рисков. Успешно

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7

##### **ОБЪЕМ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО ПРОЕКТА, ОСУЩЕСТВЛЕННОГО В РАЙОНЕ ГОРОДА ДОТНУВА**

Литва при поддержке со стороны Дании осуществила в период с сентября 2000 по январь 2002 года экспериментальный проект в районе города Дотнува. В означенном районе почвы отличаются, как правило, очень хорошим качеством и существуют отличные возможности повышения сельскохозяйственного производства. Не было выявлено никакой потребности в строительстве коммунальных сооружений или принятии коррективных мер по устранению экологических факторов, наносящих ущерб, и таким образом основной целью проекта являлось улучшение сельскохозяйственной структуры района.

На территории, охваченной проектом, находились частные владения 79 фермеров, из которых только 19 работали на своей земле. В ходе предварительных собеседований было выявлено, что соглашения о консолидации земель можно будет подписать с 20-30 собственниками и что больше фермеров заинтересовано в продаже земель, чем в их покупке. На этапе планирования было выявлено 5-6 потенциальных покупателей и с каждым из них были проведены отдельные консультации для определения их особых интересов в связи с покупкой земельных участков или обменом ими. Были подготовлены рабочие карты с обозначением районов, вызывающих интерес, определены наиболее подходящие потенциальные продавцы и начаты переговоры. К сроку завершения проекта в нем приняло участие 19 землевладельцев и была осуществлена передача в другие руки 86 гектаров угодий. Участие в проекте было абсолютно добровольным.

Проект позволил работающим владельцам семейных ферм расширить площадь своих владений, что сократило раздробленность земель и улучшило доступ к дорогам. Кроме того, он внес вклад в подготовку правовой основы консолидации земель. Данный проект привел к реализации другого более комплексного экспериментального проекта (в период между октябрем 2002 года и январем 2004 года), в рамках которого консолидация земель явилась одним из средств внедрения элементов сельского развития района.

проведенный небольшой и несложный экспериментальный проект будет намного более ценным, чем крупный комплексный проект, цели которого не были достигнуты. Объем экспериментального проекта должен обеспечивать улучшение положения в сельском хозяйстве, и необходимо добиваться того, чтобы все компоненты проекта (как, например, обеспечение коммунальных услуг и улучшение окружающей среды) вписывались в естественные временные рамки экспериментального проекта. В текстовом окне 7 кратко излагается объем экспериментального проекта, осуществленного в районе литовского города Дотнува.

- 4.14 **Будут ли выгоды превышать расходы?** Потенциальные выгоды, которые, как ожидается, принесет реализация экспериментального проекта, необходимо сопоставить с предполагаемыми издержками. В текстовой вставке 8 приводятся примеры возможных издержек. Следует проводить тщательный анализ выгод и затрат. Демонстрируя положительные результаты тако-

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8

##### **ПРИМЕРЫ ИЗДЕРЖЕК**

###### **Издержки, связанные с экспериментальным проектом:**

- сбор основной информации;
- коммунальные услуги и инфраструктура;
- восстановление сельских поселений;
- улучшение окружающей среды;
- благоустройство территории ферм;
- планировка ландшафта;
- улучшение частных владений, как, например, строительство зданий;
- приобретение земель;
- технические издержки перераспределения земель;
- регистрационные сборы и налог на передачу недвижимой собственности;
- административные расходы по проекту.

###### **Прочие издержки:**

Кроме этого, существуют издержки, связанные с внедрением проекта, например:

- обеспечение поддержки основных учреждений;
- подготовка и принятие правоприменительного акта.

го анализа, следует убеждать фермеров, политических деятелей и других лиц в том, что экспериментальный проект будет выгодным. Если результаты анализа проекта окажутся неудовлетворительными, то нужно будет основательно его переработать или аннулировать и выбрать новую общину для реализации экспериментального проекта.

- 4.15 Как будут распределяться расходы? Необходимо установить правило распределения различных издержек между разными правительственными учреждениями и между правительством и участниками. Поскольку фермеры не в состоянии платить больших денег за реконструкцию, большую часть средств должно будет обеспечить правительство, возможно с помощью внешних фондов. Правительство часто покрывало 75% или более издержек, связанных с проектами в рамках долгосрочных программ консолидации земель, тогда как участники вносили свою долю наличными, в натуральной форме или путем выполнения определенных функций, связанных с проектом. Расходы, которые служат интересам конкретных землевладельцев, как правило, покрываются соответствующими фермерами. Если фермеры не в состоянии вносить авансовых платежей в случаях распределения издержек между фермерами и правительством, то правительство может покрыть все издержки и предложить собственникам выплачивать причитающиеся с них суммы в рассрочку в течение определенного числа лет. Однако в случаях экспериментальных проектов потребуются, возможно, чтобы государство оплачивало, если не все, то намного большую долю расходов.
- 4.16 Страны, вступающие в ЕС не могли бы субсидировать меры по перестройке ферм, если бы они не были заложены в Единый программный документ, в котором подробно предусматривается, как будут распределяться средства евроструктурных фондов. С другой стороны, ЕС может обеспечивать совместное финансирование, если меры заложены в Единый программный документ или в Программу развития сельских районов в качестве сопроводительных мер, финансирование которых предусмотрено в ориентационном разделе Европейского фонда ориентации и гарантий сельского хозяйства.

- 4.17 **Как будут рассматриваться в рамках проекта арендные договоры, сервитуты и закладные?** Проект позволит землевладельцам приобретать права на различные участки земли. Что же будет происходить с держателями других прав?
- в некоторых системах требуется предлагать арендаторам землю такой же ценности, как та, на которой они работают; в противном случае изменение ценности земли компенсируется изменением размера выплачиваемой ренты. У арендаторов должна быть возможность требовать расторжения арендного договора, если их не удовлетворяют выделенные им земли;
  - сервитутные права можно переносить на новые земельные участки, но они могут быть также аннулированы в результате консолидации земель, например, может отпадать необходимость в определенных правах прохода или проезда по чужой земле. Утрата таких прав обычно не компенсируется;
  - необходимо обеспечивать защиту владельцев закладной. Однако отсутствие устойчивого рынка кредитов означает, что наличие закладных не будет частым явлением на проектных участках.
- 4.18 **Как будет инициирована и утверждена заявка на проект?** Даже если конечной целью и является внедрение программы консолидации земель, в рамках которой фермеры и общины могут инициировать проекты, тем не менее от ведущих учреждений может потребоваться, чтобы они брали на себя активную роль в инициировании первого экспериментального проекта. Необходимо будет организовать обсуждение с общиной информации о ключевых элементах предлагаемого проекта. Можно знакомить общины и соответствующие отраслевые министерства с начальным концептуальным планом, в котором излагается структура проекта, чтобы испросить таким образом их мнение, что, в свою очередь, позволит определять в общих чертах объем проекта.
- 4.19 К реализации проекта можно будет приступать только после того, как будет получено согласие всех участников. Необходимо будет принять решение относительно того, кто является приемлемым участником, например, владельцы земель сельскохозяйственного назначения, владельцы земель несельскохозяйственного назна-

чения, жители сельских поселений, руководители общины и т.д. Как правило, в число участников входят все землевладельцы. Положение может быть, однако, достаточно сложным, если в районе имеется много собственников, живущих вне своего владения, тогда нужно будет обсудить вопрос о выборе экспериментальных участков с относительно небольшим числом «отсутствующих собственников». Будет ли для утверждения проектного предложения требоваться согласие всех участников, простого большинства или одной из форм особо установленного большинства? В некоторых юрисдикциях для утверждения проекта требуется, чтобы дающие согласие землевладельцы контролировали более половины территории или более половины стоимости земельной собственности. По мере того, как проекты по консолидации земель приобретают более комплексный характер, все большее число сторон подключается к разработке планов, и в некоторых странах Западной Европы предполагается, что система голосования будет исчезать. Тем не менее, для реализации проекта требуется существенная поддержка на местах.

- 4.20 Вопрос согласия участников представляется еще более щекотливым в экспериментальных проектах, чем в проектах, реализуемых в рамках устоявшихся программ консолидации земель. С одной стороны, в случаях четкой необходимости проведения консолидации земель особо установленное большинство может считаться достаточным, чтобы взять верх над несколькими несогласными владельцами, в противном случае программа так никогда и не начнется. С другой стороны, критика, с которой выступают несогласные владельцы, включая заявления о том, что у них отбирают земли, может существенным образом подорвать усилия по внедрению практики консолидации земель.
- 4.21 Необходимо будет разработать правила рассмотрения возражений, связанных с проектом. Будут ли подаваться апелляции, и если да, то кому? Хотя разработка способов разрешения возражений представляется очень важной, но тем не менее следует прикладывать усилия к тому, чтобы целенаправленно сокращать возможности возникновения таких возражений путем тщательного выбора общины для реализации проекта и обеспечения всех участников надлежащей информацией с самого начала процесса реализации.

- 4.22 Потребуется также согласие со стороны правительства, поскольку оно будет обеспечивать значительную часть финансирования проекта. При долевом участии в расходах различных отраслевых министерств может также понадобиться, чтобы и они одобрили проект.
- 4.23 **Кто будет руководить разработкой и реализацией проекта?** Необходимо определить лиц, которые будут отвечать за осуществление проекта. Ведущее учреждение должно нести общую ответственность за разработку подробного плана и реализацию проекта. Обычно формируется местная группа управления, состоящая из пяти – семи человек (ее иногда называют местным руководящим комитетом, консультативным советом или советом участников). Членов группы, как правило, избирают на общем собрании участников. При наличии большого числа арендаторов их представители также могут войти в состав группы. Председатель такой группы избирается или назначается.
- 4.24 Следует наметить технических экспертов для оказания помощи местной группе управления. Экспертные знания могут потребоваться в таких областях, как сельское хозяйство, консолидация земель, охрана окружающей среды, коммунальные услуги и финансы. В случае сложного характера проекта потребуется, возможно, пригласить консультанта по управлению для руководства проектом под наблюдением местной группы управления.
- 4.25 **Как будет осуществляться процесс правового оформления?** Инвентаризацию существующего положения дел следует проводить на основе правового оформления положения границ участка и его правового статуса, включая права аренды, закладные и права из сервитута или ограничения прав на землю. Создаваемые земельные регистрационно-кадастровые системы должны обеспечивать, где они существуют, основу для выявления держателей прав и владельцев участков. Необходимо разработать правила на те случаи, когда у людей не имеется правовых документов, подтверждающих их права собственности. Например, достаточно очевидный владелец может считаться законным владельцем для целей консолидации земель без ущерба для права других сторон начать судебный процесс. Возможно, потребуется также путем

публичного извещения произвести вызов сторон, к которым не обращались лично для выявления их имущественных интересов на проекте участке. Необходимо определить лиц, которые будут проводить инвентаризацию положения дел. Следует также разработать правила рассмотрения возражений по поводу инвентаризации прав собственности.

#### 4.26 **Как будет осуществляться процесс стоимостной оценки?**

Проведение стоимостной оценки земельных участков необходимо для обеспечения справедливости при перераспределении земель и для определения объема компенсации, если выплата таковой потребует в результате консолидации земель. Следует определить методологию расчета оценочной стоимости. Оценка может производиться с учетом рыночной стоимости и аспектов, влияющих на производство, таких как качество почвы, ирригационные установки и топография. Во внимание следует также принимать потенциал нормальной доходности и фактическую продуктивность. Если нет необходимости обращаться к рыночной стоимости (например, если не возникает вопросов компенсации), то можно определять относительную стоимость. Проведение таких оценок без обращения к рыночной стоимости может быть целесообразным в случаях вялых рынков земель сельскохозяйственного назначения. Кроме того, в разрабатываемую методологию потребуются, возможно, включить расчет стоимостной оценки земель несельскохозяйственного назначения. Необходимо определить лиц, которые будут проводить стоимостную оценку, например, будут ли это профессиональные оценщики, комитет фермеров или оценщики и фермеры вместе. Для обеспечения прозрачности, возможно, потребуются привлекать экспертов, нейтральные стороны и членов местного руководящего комитета. Необходимо будет также разработать правила рассмотрения возражений по поводу расчета оценочной стоимости земельных участков.

#### 4.27 **Как будут трактоваться изменения землевладения и стоимостной оценки, происходящие в результате осуществления проекта?**

Трансакции могут осуществляться в период между окончательным оформлением инвентаризации прав собственности и завершающими этапами перераспределения земель. Лица, получающие



земли в районах, где проводилась консолидация, должны принимать последствия, к которым приводит реализация проекта, как если бы они были одной из сторон первоначального соглашения. Следует определить процедуры для обеспечения того, чтобы изменения прав собственности и других прав учитывались при перераспределении земель и оплате издержек.

- 4.28 Будут ли накладываться какие-либо ограничения или оговорки, касающиеся стоимости земли и улучшений, на стадии реализации проекта? Некоторые страны не позволяют владельцам или арендаторам принимать каких-либо несанкционированных мер с целью изменения стоимости собственности после того, как будет принято решение о реализации проекта. Улучшения, произведенные без разрешения властей, могут не учитываться при перераспределении земель.
- 4.29 **Как будет осуществляться подготовка и утверждение подробного плана консолидации земель?** В подробном плане консолидации земель указывается, как будут перераспределяться земельные участки и как будет осуществляться строительство коммунальных сооружений и проведение других улучшений. Необходимо определить лиц, отвечающих за разработку плана. В их число могут входить специалисты в области консолидации земель из частного сектора (например, геодезисты, агрономы, проектировщики землепользования и т.д.) или из ведущего правительственного учреждения. Необходимо будет определить их взаимоотношения с местной группой управления и с руководителем проекта.
- 4.30 Необходимо разработать процесс, обеспечивающий участие фермеров и других заинтересованных сторон в подготовке подробного плана консолидации земель. Наличие широких систем, предполагающих активное привлечение населения, позволит лицам, разрабатывающим план, встречаться с фермерами и с другими сторонами, как индивидуально, так и в группах, чтобы выслушивать их мнения. Подход «снизу - вверх», ориентированный на обеспечение активного участия в работе землевладельцев, имеет особо важное значение в Центральной и Восточной Европе, где долгое время существовала система планирования «сверху вниз».

- 4.31 Вследствие конкурирующих запросов фермеров и других участников и ограничительного влияния местной топографии подготовка подробного плана консолидации земель может осуществляться в несколько циклов, чтобы можно было надлежащим образом учесть все замечания, высказанных в ходе обзоров. В рамках всех систем в Западной Европе требуется проведение общественной экспертизы проекта плана консолидации земель. Необходимо будет принять решения относительно формальностей процесса: в рамках некоторых систем требуется широкое оповещение общественности о предстоящем совещании, а в ходе самого совещания все замечания и возражения фиксируются документально. Сторонам может быть также предоставлена возможность представлять свои замечания в письменном виде через определенное время после состоявшегося совещания. После того, как будет проведен анализ замечаний, следует подготовить пересмотренный проект плана. Цикличность процесса обеспечивает таким образом учет возражений, высказанных участниками, при разработке плана перераспределения земель.
- 4.32 Необходимо будет установить правила утверждения плана после того, как будет достигнут очевидный консенсус. Будет ли необходимо, чтобы участники проводили голосовали и, если да, то какое число участников должно проголосовать «за», чтобы план был утвержден? Нужно будет принять решение относительно того, к каким мерам сможет прибегать лицо, высказывающее возражения по поводу плана. Можно ли опротестовывать решение через суд? Обращение в суд может в потенциале привести к провалу экспериментального проекта. Если в основе программы лежит добровольное участие, то нет или почти нет никакой необходимости навязывать план несогласному с ним меньшинству. Навыки посредничества и фасилитации могут иметь решающее значение, обеспечивая достижение соглашений, и одним из важных аспектов экспериментального проекта будет создание условий, позволяющих сотрудникам проекта приобретать такие навыки.
- 4.33 В большинстве систем предусматривается, что план становится окончательным, когда – после урегулирования возражений, если таковые имели место, – он будет утвержден компетентным органом. Необходимо будет определить такой компетентный орган, которым, как правило, является ведущее учреждение.

- 4.34 **Как будет организована реализация проекта консолидации земель?** Необходимо определить лиц, которые будут осуществлять работу, а также процесс их отбора. Будет ли межеванием перераспределенных участков заниматься частный сектор или государство? Кто будет обеспечивать строительство коммунальных сооружений и проведение других улучшений? Будут ли контракты на поведение работ выставлены на торги и, если да, то как будет производиться отбор?
- 4.35 **Как будет происходить изменение прав собственности?** Реализация проекта приведет к существенным изменениям правового статуса земельных участков и прав. Вследствие исчезновения существующих участков и появления новых процесс передачи прав от одного владельца другому отнюдь не будет простым. Необходимо разработать процедуры обеспечения правовой эффективности нового положения дел, например, можно обеспечить правовую эффективность всех изменений в едином постановлении. Следует определить, какие земельно-правовые документы нужно будет выдавать собственникам после завершения процесса консолидации земель.

### **ВВЕДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ В ДЕЙСТВИЕ**

- 4.36 Вместе с определением «правил игры» необходимо будет принять ряд мер, обеспечивающих начало процесса. Нужно будет заручиться поддержкой инициативы, наладить организационные связи, обеспечить принятие правоприменительного акта для про-

#### ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 9

#### **ВВЕДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ В ДЕЙСТВИЕ**

В число мер, которые нужно будет принять, входит:

- определение стратегии консолидации земель;
- выявление и регулирование рисков, связанных с экспериментальным проектом;
- организация поддержки проекта;
- налаживание организационных связей;
- обеспечение правоприменительного акта для проекта;
- обеспечение необходимого сочетания навыков кадров;
- обеспечение надлежащих технических ресурсов;
- подготовка проектов руководств;
- определение и исчисление издержек проекта и управление им;
- перенимание опыта.

екта, выявить проектные издержки и источники финансирования и дать людям возможность приобрести необходимые навыки. Данные меры перечислены вкратце в текстовой вставке 9 и подробнее излагаются ниже.

- 4.37 **Определение стратегии консолидации земель.** Экспериментальный проект по консолидации земель следует изначально рассматривать как часть внедрения стратегии консолидации земель. Подготовка такой стратегии обеспечит условия для реализации экспериментального проекта, давая людям возможность видеть его не как отдельное событие, а как часть согласованного решения проблем сельского развития.
- 4.38 **Выявление и регулирование рисков, связанных с экспериментальным проектом.** Экспериментальный проект уже в силу того, что он нацелен на привнесение новшеств, связан с потенциальными рисками. Экспериментальный проект по консолидации земель может быть особо рискованным, поскольку в его рамках переустраиваются механизмы землевладения, а земельные права являются чрезвычайно шекотливым вопросом для собственников и правительств. Неквалифицированно разработанный проект может отрицательно сказываться на благосостоянии бедного населения и наносить экологический ущерб. Нужно делать все возможное, чтобы не допускать подобных рисков. Даже хорошо разработанный проект может оказывать неблагоприятное воздействие, если он плохо реализован. Для того, чтобы консолидацию земель можно было бы использовать в качестве эффективного инструмента сельского развития, чрезвычайно важно обеспечивать успешное осуществление экспериментальных проектов по консолидации земель. Неудовлетворительные результаты и плохая репутация могут свести на нет всю будущую деятельность по консолидации земель. *Избежание рисков* является одним из важнейших элементов стратегии регулирования рисков. В рамках реализации экспериментального проекта нет никакого смысла пытаться навязывать консолидацию земель людям, которые не хотят этого, или вовлекать в проект другие ведомства центрального правительства против их воли. Изначальное проведение оценок, таких как анализ достоинств и недостатков, возможностей и угроз, поможет выявлять конкретные риски и способы

*сокращения интенсивности и частоты рисков, которых невозможно избежать. После того, как реализация проекта началась, очень важно обеспечивать грамотное управление проектом, чтобы не допускать возникновения рисков.*

4.39 **Организация поддержки проекта.** Для того, чтобы проект стал реальностью, необходимо будет обеспечить его ширококомасштабную поддержку. Такой поддержкой нужно будет заручиться среди целого ряда участников.

- решительная политическая поддержка на национальном уровне имеет чрезвычайно важное значение в связи с финансовыми и правовыми потребностями в рамках проектов. Поддержка со стороны местных политических деятелей в районах реализации необходима для привлечения местных ресурсов. Следует широко распространять идею о той важной роли, которую консолидация земель играет в процессе сельского развития, и надлежащим образом разъяснять, каким образом она содействует решению проблем и обеспечению выгод;
- поддержка со стороны отраслевых министерств имеет важное значение, если предполагается внесение ими вклада в реализацию проектов по консолидации земель. Необходимо разъяснять им, каким образом консолидация земель может повышать эффективность их проектов;
- крайне важной является поддержка со стороны фермеров и других субъектов деятельности, поскольку результатом проекта будет признание их прав собственности. Следует разъяснять им, каким образом они и их община смогут извлекать выгоду из проекта.

В каждом из этих случаев нужно будет подготовить тщательно разработанные рекламные обращения и распространять их в ходе семинаров, посредством брошюр и т.д.

4.40 **Налаживание организационных связей.** Необходимо будет установить связь между различными учреждениями в соответствии с распределенными функциями и обязанностями. Горизонтальные связи нужно будет наладить между ведомствами центрального правительства, например, через посредство межведомственного совета. Налаживание вертикальных связей потребуются для того, чтобы объединить центральное прави-

тельство, местное правительство и общинные организации. Важнейшим вопросом в области налаживания данных связей является то, как будут разработаны различные правила, связанных с функциями и обязанностями. Полезным в этом плане может оказаться учреждение руководящего комитета в рамках управления проектом.

4.41 **Обеспечение правоприменительного акта для проекта.** Действующее во многих странах законодательство может быть достаточным для реализации экспериментального проекта. В иных странах действующие законы, которые регулируют консолидацию земель, могут быть неэффективными и тогда могут потребоваться некоторые элементарные изменения, чтобы восполнить недостатки. В третьих странах может потребоваться принятие соответствующих законодательных норм, позволяющих осуществлять консолидацию земель. В ходе правового анализа предлагаемых правил реализации проекта следует выяснить, требуется ли принятие новых законодательных норм для экспериментального района. На предлагаемый процесс консолидации земель может оказывать воздействие большое число законодательных норм, поэтому следует проводить анализ соответствующих законов. В текстовой вставке 10 приводятся примеры законов, которые могли бы повлиять на экспериментальный проект. В результате анализа может быть выявлена необходимость переработки некоторых правил, чтобы обеспечить более эффективный подход к реализации проекта.

4.42 В ходе анализа может быть выявлено, что для реализации экспериментального проекта не требуется никакого конкретного закона, регулирующего консолидацию земель. Если же новое законодательство необходимо, то следует определить его надлежащую форму (например, президентский указ или постановление правительства). Для реализации экспериментальных проектов не надо готовить закона о консолидации земель; скорее, на основе опыта, накопленного в ходе их осуществления, можно будет строить последующую подготовку комплексного законодательства для регулирования программы консолидации земель. Правоприменительный акт, относящийся к проекту, и любые последующие законодательные нормы, регулирующие текущую программу, не должны ограничивать характера прав, которыми располагают люди.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 10  
**ЗАКОНЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ПОВЛИЯТЬ  
НА ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ**

конституция  
гражданский кодекс  
закон о регулировании органов местного самоуправления  
закон о государственных сборах  
налоговый кодекс  
земельный кодекс  
закон о приватизации земли (реституции)  
закон о земельном резерве и земельном фонде  
закон государственного управления землепользованием  
закон о муниципальной собственности на землю  
закон о собственности на сельскохозяйственную землю  
закон об ипотеке  
закон об аренде  
закон о регистрации и кадастре  
семейное право (наследование, разводы, совместное владение)  
закон об охране окружающей среды  
закон о нотариусах  
закон о компенсациях  
закон о разрешении конфликтов  
законодательство по банкам (аспекты процентных ставок  
и требований о залоге)  
закон о кооперативах  
акты об установлении рыночной цены

- 4.43 **Обеспечение необходимого сочетания навыков кадров.** Следует определить навыки, необходимые для разработки, реализации и мониторинга проекта, и обеспечить надлежащую подготовку кадров. Навыки фасилитации и ведения переговоров приобретают все более важное значение, поскольку для обеспечения успешной реализации проекта нужно будет все чаще искать равновесие между многочисленными конкурирующими интересами субъектов деятельности. Подготовка кадров, возможно, придется осуществлять для лиц в учреждениях центрального правительства, местном правительстве, общинах и частном секторе.

- 4.44 **Обеспечение надлежащих технических ресурсов.** Необходимо приобретать технические ресурсы, содействующие сокращению сроков реализации и издержек проекта. Следует использовать технологии дистанционного зондирования, геоинформационные системы, системы ориентации ИСЗ и возможности полуавтоматического составления планов консолидации земель.
- 4.45 **Подготовка проектов руководств.** Необходимо подготовить проекты руководств по различным процедурам (правовой инвентаризации, стоимостной оценки, апелляций, перераспределения земель, окончательного удостоверения прав и т.д.) для ориентирования деятельности в рамках реализации проекта. Следует проводить обзор руководств, отражая в них опыт, накопленный в результате эксперимента, чтобы они становились более содержательными и более надежным подспорьем в работе над последующими проектами.
- 4.46 **Определение и исчисление издержек проекта и управление им.** В связи с определением различных правил, которые требуются для учреждения экспериментального проекта и взаимодействием между различными правительственными учреждениями и местными организациями, необходимо будет определить масштаб и объем издержек всех мероприятий. В число таких мероприятий будут входить:
- наращивание поддержки, т.е. расходы по информативным программам, предназначенным для обеспечения поддержки со стороны основных субъектов деятельности (семинары, брошюры и т.д.);
  - разработка и введение в силу правоприменительного акта;
  - подготовка кадров;
  - технология;
  - расходы, связанные с самим проектом по консолидации земель, включая расходы на строительство коммунальных сооружений и проведение других улучшений, улучшение качества земли, технические издержки, связанные с перераспределением земель, административные расходы и т.д.
- 4.47 **Необходимо определить источники финансирования проекта и принять меры по мобилизации вклада центрального и местного правительств, участников и доноров.**



- 4.48 И наконец, следует обратить внимание на вопросы руководства разработкой и осуществлением всех мероприятий, чтобы обеспечивать качество, соблюдение бюджета и выполнение сроков реализации. Необходимо внедрить механизмы мониторинга и оценки проектов. Многие страны смогут опереться на опыт управления проектами, накопленный в ходе недавней реализации проектов регистрации земли.
- 4.49 **Перенимание опыта.** В ходе всего процесса следует оценивать и внедрять опыт других. Очень полезным окажется опыт, накопленный странами Западной Европы. Чрезвычайно важное значение имеет также опыт других стран Центральной и Восточной Европы, поскольку каждой из переходных стран придется разрабатывать решения, реалистично оценивая доступные ресурсы для устранения характерных для них моделей раздробленности земель и обеспечения нужд развития сельских регионов. Следует устанавливать партнерства и развивать другие механизмы для обмена информацией между лицами, отвечающими за консолидацию земель в разных странах.

## 5. Дополнительные меры по содействию консолидации земель

- 5.1 Экспериментальные проекты имеют чрезвычайно важное значение в плане накопления опыта, необходимого для разработки комплексной программы, но на начальном этапе выгодами консолидации земель, которые они приносят, пользуется лишь несколько общин. Сельское население, живущее за пределами проектных участков, будет по-прежнему сталкиваться с теми же проблемами в период реализации проекта, если государство не создаст лучших условий для оказания поддержки частным добровольным инициативам по консолидации земельных участков и расширению владений. Данные инициативы не принесут столь значительных выгод, какие приносят экспериментальные проекты, но они могут существенным образом улучшить жизнь многих людей. Ниже приводится несколько примеров возможной поддержки, которую могло бы оказывать государство. Большинство из этих мер предусматривает внесение изменений в законодательные акты.
- 5.2 **Обеспечение информации для земельных рынков.** Одним из недостатков возникающих земельных рынков зачастую является сложность получения информации об имеющейся для продажи земле и ее качестве. Государство может стимулировать своего рода посредничество в этом вопросе, либо самостоятельно выполняя функции механизма посредничества, либо оказывая поддержку инициативам частного сектора. Потенциальные покупатели смогут узнавать у посредника, какие земельные участки можно приобретать в каких районах, и получать информацию об этих участках. Лица, чья земельная собственность включена в списки, находящиеся у посредника, могут указать, что они желают обменять свою землю, и сообщить, какие именно районы их интересуют.
- 5.3 **Улучшение доступа к субсидиям и займам.** В большинстве стран данного региона кредитование для приобретения земли используется редко, поскольку банки, как правило, не принимают

земли сельскохозяйственного назначения в качестве предмета залога. Можно рассмотреть вопрос об оказании государственной поддержки лицам, желающим приобрести земли в целях их консолидации. Одним из вариантов могло бы быть стимулирование займов путем обеспечения государственных гарантий кредитования для приобретения земель, отвечающих требованиям консолидации. Другим вариантом могло бы быть предоставление непосредственных правительственных займов лицам, желающим провести консолидацию земель. Несмотря на проводившиеся реституции и приватизацию, многие земельные участки не имеют рыночного правового титула, поскольку землей сейчас владеют совместно наследники первоначального бенефициария или же она неформально разделена между ними. Займы могут предоставляться людям, которые пожелают выкупить землю у других наследников. Кроме того, предоставление субсидий сделает продажу земель более привлекательной. Одним из вариантов может быть предоставление субсидий пенсионерам, которые продают свою землю другим в рамках консолидации земель.

- 5.4 **Сокращение налогов и сборов.** Передачу земли можно сделать более привлекательной путем сокращения сборов и предоставления налоговых льгот. Можно отменить регистрационные сборы и налоги на передачу недвижимой собственности в случаях консолидации земельных участков и владений. Налоговые льготы можно предоставлять собственникам в соответствии с их издержками по консолидации земель и соответствующему их улучшению. Кроме того, право на налоговые послабления можно предоставлять тем лицам, которые продают свою землю другим для целей консолидации земель.
- 5.5 **Использование земельных резервов.** Земельные фонды и другие резервы можно использовать для обеспечения фермерам возможностей расширять свои владения. Обмен правами на собственность может происходить между разными районами, и владельцы могли бы использовать земельные резервы для обмена своих участков на те, что расположены ближе к месту их проживания.
- 5.6 **Использование аренды для укрепления сельскохозяйственных предприятий.** Аренда представляет собой самый широко исполь-

зубый подход к расширению площади сельскохозяйственных предприятий. Заключение самого простого договора аренды может обеспечить защиту и владельцев, и арендаторов. В случаях долгосрочной аренды, связанной с отсутствием или иными формами неучастия владельцев, данные договоры могут позволить сдачу земли в субаренду или передачу прав и обязанностей, чтобы фермеры-арендаторы могли перераспределять между собой обязательства по договору в целях создания более рациональных сельскохозяйственных предприятий. Защитная оговорка в договоре может позволять владельцам расторгать договор субаренды, который не соответствует условиям первоначального арендного договора.

- 5.7 **Завершение земельных реформ.** Несмотря на достижение существенных результатов в области реституций и приватизации земель в регионе, во многих случаях этот процесс еще не завершен. Одно из последствий таких задержек проведения реформ заключается в невозможности эффективного использования земельных резервов для оказания содействия земельным обменам, поскольку они могут понадобиться для целей реституций. В некоторых районах не известно даже, какие земли принадлежат государству. Многие землевладельцы не получили еще по разным причинам своих правовых титулов. Необходимо в кратчайшие сроки прояснить все изменения прав собственности, возникшие в результате земельных реформ.
- 5.8 **Стимулирование наследования одним наследником.** Вопрос о способах наследования земли после смерти владельца имеет крайне важное значение для решения проблем, связанных с раздробленностью и консолидацией земель. В Центральной и Восточной Европе проблема раздробленности земель в связи с наследованием не стоит столь остро, как в районах с высокими темпами роста населения. Но такая проблема возникает, однако, и большей частью потому, что бенефициариями программ реституций и приватизации земель часто были пожилые люди и их собственностью владеют сейчас совместно наследники или же она разделена между ними. В некоторых странах введено ограничение на число наследников, имеющих право наследовать землю, но данное ограничение редко оказывается эффективным, поскольку люди всег-

да находят способы обойти его. Существуют, однако, способы, упрощающие передачу наследства одному наследнику. Например, в некоторых частях Германии фермеру разрешатся самому принимать решение относительно того, будет ли ферма передаваться одному наследнику или же в соответствии с общими положениями о наследовании. Государство обеспечивает механизм передачи наследства одному наследнику, но решение о его использовании принимает сам фермер.

## 6. Подготовительная работа к реализации постоянной программы

- 6.1 В результате реализации экспериментальных проектов и других инициатив будет получена ценная информация об элементах для включения в долгосрочную программу консолидации земель. Постоянный мониторинг в ходе реализации проекта и качественная отчетность о накопленном опыте имеют чрезвычайно важное значение для подготовки долгосрочных программ. Следует проводить анализ и оценку опыта и результатов, полученных в ходе реализации различных мероприятий, для проникновения в сущность приводимых ниже областей.
- 6.2 **Администрирование программы консолидации земель.** Необходимо будет разработать надлежащую структуру администрирования программы или модернизировать существующую. Чрезвычайно важно четко распределить функции и обязанности, определяя в том числе функции лиц, отвечающих за вопросы политики и реализации, и разделить функции между частным и государственным секторами. Строительство объектов комплексного обслуживания может упростить жизнь населения. Следует предотвращать опасность возникновения коррупции вследствие концентрации чрезмерной власти в руках одной организации. Необходимо определить взаимоотношения между учреждением, курирующим вопросы консолидации земель, и другими учреждениями центрального правительства и местными правительствами.
- 6.3 **Финансовый менеджмент.** Для обеспечения бесперебойного финансирования проектов по консолидации земель необходимо будет разработать в рамках национальных бюджетов и администрации средне- и долгосрочные рабочие и финансовые планы. Нужно будет четко установить предельные уровни издержек по индивидуальным проектам.
- 6.4 **Инициирование, разработка и реализация проектов по консолидации земель.** Необходимо будет скорректировать процедуры, разработанные

ные для экспериментальных проектов, в соответствии с условиями проектов, реализуемых в рамках долгосрочной программы. При этом особое внимание следует уделять определению или разработке:

- процесса инициирования проектов. Больше число сторон будет, возможно, иметь право инициировать процесс и их нужно будет определить, например, учреждение, курирующее вопросы консолидации земель, группа фермеров, профессиональные объединения, местные правительства, отраслевые министерства и т.д. Необходимо будет определить, в какой степени данный процесс должен быть добровольным или обязательным;
- основных компонентов объема мероприятий, реализуемых в ходе проекта, которые обеспечат его приемлемость в рамках программы;
- процедур получения под проект земель из государственных резервов;
- механизмов включения в работу местных субъектов деятельности посредством участия в определенном местном руководящем комитете (например, определение числа членов, состава и функций) и посредством прямого участия (например, открытые собрания, публичные уведомления и т.д.);
- механизмов привлечения соответствующих технических экспертных знаний к разработке и реализации проекта;
- процедур определения на проектной площадке прав по проведению стоимостной оценки земельных участков и по их перераспределению;
- процедур обеспечения законной силы прав на создаваемые земельные участки и прекращения действия различных типов прав вследствие изменений, внесенных в результате консолидации земель;
- систем подачи апелляций и рассмотрения споров;
- процедур выплаты компенсации и распределения издержек.

6.5 **Законодательство о консолидации земель.** Элементы, как те, что приведены выше, нужно будет учесть в специальном законодательстве, чтобы обеспечить правовую основу для реализации долгосрочной программы.

## 7. Заключительные примечания

- 7.1 Комплексная программа консолидации земель сыграла важную роль в стимулировании развития сельских районов в Западной Европе. Она может в такой же мере содействовать значительному улучшению качества жизни в сельских районах Центральной и Восточной Европы. Переходные страны смогут извлечь немало выгод, используя концепции и методы, разработанные в Западной Европе, но им нужно будет найти новые подходы и решения, соответствующие их особым условиям раздробленности земель; социальной, культурной, экономической, правовой, административной и политической среде, в которой они функционируют; и финансовым и другим ресурсам, которые они в состоянии мобилизовать.
- 7.2 Экспериментальные проекты являются важным шагом вперед на пути введения комплексной программы консолидации земель в рамках стратегии развития сельской местности. Такие проекты помогают разработчикам программ консолидации земель выявлять административные, правовые и эксплуатационные механизмы и процедуры, которые лучше всего соответствуют местным условиям. Опыт, накопленный в рамках таких проектов, позволит принимать обоснованные решения о постоянных структурах, необходимых для реализации долгосрочных программ. Опыт, накопленный в рамках других инициатив по стимулированию консолидации земель за пределами проектных участков, будет также ориентировать эти важнейшие решения.
- 7.3 Поскольку экспериментальные проекты будут служить средством накопления опыта, необходимого для решения проблем, то в рамках такого проекта не может быть непреодолимых проблем. Экспериментальные участки должны отражать типы условий землевладения, существующие повсюду, но следует прилагать усилия к тому, чтобы необоснованные препятствия, такие как исключительная оппозиция на местах, не приводили



к провалу проекта. Необходимо будет мобилизовать значительную поддержку со стороны ряда секторов общества еще до начала проекта. Успешная реализация экспериментальных проектов будет содействовать обеспечению такой поддержки на территории всей страны.

Настоящее Руководство *Разработка концепции экспериментальных проектов консолидации земель в Центральной и Восточной Европе* подготовлено в помощь лицам, управляющим земельными ресурсами в учреждениях по земельным вопросам, которые отвечают за техническую разработку и реализацию экспериментальных проектов по консолидации земель в переходных странах.

Консолидация земель может быть очень эффективным средством оказания содействия деятельности, нацеленной на повышение конкурентоспособности сельского хозяйства в регионе и стимулирование развития сельских районов. Успех реализации комплексных проектов сельского развития будет в большой степени зависеть от того, как в их рамках будут решаться вопросы организации существующего сейчас огромного числа небольших, разрозненных ферм.

В настоящем Руководстве приводятся рекомендации относительно того, как странам следовало бы поступать для инициирования экспериментального проекта по консолидации земель. В Руководстве поясняется, почему следует учитывать аспекты консолидации земель в политике и программах сельскохозяйственного и сельского развития. В нем приводятся основные элементы процесса консолидации земель и разъясняется, как они могут быть внедрены в различных условиях. Осуществление экспериментального проекта представляет собой чрезвычайно эффективный способ создания основы для реализации более широкой, долгосрочной программы консолидации земель. В Руководстве указывается, какие правила необходимы для регулирования функций и процедур на экспериментальном этапе, и излагаются меры, которые следует принимать для инициирования проекта.

ISBN 92-5-405001-6 ISSN 1815-0357



9 789254 050017

TC/M/Y4954Rus/1/04.05/300