


Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

Німецький досвід консолідації земель і висновки для України – правові і практичні аспекти

Тарас Євсюков (Київ) і Йоахім Томас (Бонн)

Квітень 2022



Німецько-український
агрополітичний діалог



BVG
Bodenverwertungs-
und -verwaltungs
GmbH

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 року. Реципієнтом проєкту є Міністерство аграрної політики та продовольства України; поточна фаза проєкту триває до кінця 2024 року. Хоча виконавцем усієї двосторонньої програми є ТОВ ГФА Консалтинг Груп, проєкт АПД впроваджується консорціумом, який складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Проєкт спрямований на підтримку України у сферах сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політики, враховуючи потенціал розвитку, що впливає з Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Для досягнення цієї мети проєкт надає інформацію про німецький, зокрема східно-німецький, досвід і ноу-хау, а також про міжнародний європейський досвід щодо розробки аграрної та лісогосподарської політики, включаючи необхідне створення аграрних та лісогосподарських інституцій.

АПД складається з трьох тематичних напрямків. Одним із них є компонент «Експертний діалог із земельних відносин», яким керує Товариство з управління та реалізації земельних ресурсів BVVG – державне підприємство, яке відповідає за управління державними сільськогосподарськими та лісовими землями у (Східній) Німеччині. У рамках земельного компоненту проєкт пропонує обмін досвідом та ноу-хау між українськими та німецькими експертами із землеустрою від BVVG та від інших німецьких землевпорядних установ. Земельний компонент зосереджується на політичних, юридичних та технічних питаннях, пов'язаних із землеустроєм, і супроводжує поточні дискусії в Україні щодо розвитку ринку землі.



www.apd-ukraine.de

Автори

Проф. Тарас Євсюков, декан факультету землевпорядкування Національного університету біоресурсів і природокористування України (НУБіП);

Проф. Йоахім Томас, керівник відділу (на пенсії), Міністерство довкілля, сільського господарства, охорони природи і захисту прав споживачів федеральної землі Північний Рейн – Вестфалія

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Земельного компонента в рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2022 Німецько-український агрополітичний діалог.
Всі права захищено

Зміст

<i>Вступ</i>	6
<i>1. Вихідна соціально-економічна ситуація</i>	7
<i>2. Актуальні заходи земельної політики з розвитку сільських територій</i>	12
<i>3. Передумови розроблення законопроекту України «Про консолідацію земель» і його практичне застосування для розвитку сільських територій</i>	16
<i>3.1. Загальні риси земельної політики</i>	16
<i>3.2. Зміст сучасного Закону «Про консолідацію земель»</i>	23
<i>3.3. Громадянин як клієнт і партнер консолідації земель</i>	44
<i>3.4. Підготовка і підвищення кваліфікації дійових осіб</i>	45
<i>4. Висновки і опції для розроблення Закону України «Про консолідацію земель»</i>	45
<i>4.1. Для реалізації затвердженої Урядом і Парламентом аграрної політики України потрібне комплексне право у сфері консолідації земель</i>	45
<i>4.2. Право у сфері консолідації земель має бути сформоване в окремому спеціальному законі, який передбачає можливість для проведення як добровільної, так і державної консолідації земель</i>	46
<i>4.3. Інфраструктурний розвиток повинен супроводжуватися заходами з консолідації земель для інфраструктурних проєктів</i>	46
<i>4.4. За допомогою трьох форм - стандартної процедури консолідації, консолідації для інфраструктурних проєктів і добровільної консолідації – Україна зможе долати виклики, пов'язані із сталим землекористуванням на сільських територіях. При цьому можуть досягатися наступні цілі</i>	47
<i>4.5. Інший важливий зміст положень закону про консолідацію земель</i>	49
<i>4.6. Адміністративно-процесуальні витрати несе держава, а витрати на виконання робіт (плану консолідації земель) несе товариство учасників консолідації. Такий традиційний принцип поділу витрат, що застосовується в рамках консолідації земель, добре себе зарекомендував</i>	53
<i>4.7. Сутність організаційної структури відомства з питань консолідації земель визначається в Законі «Про консолідацію земель» наступним чином:</i>	53
<i>5. Прикінцеві зауваження</i>	56
<i>6. Джерела</i>	58

Передмова

Ця брошура узагальнює результати дворічного обміну досвідом між українськими і німецькими експертами у сфері сталого розвитку сільських територій в Україні. Підготовка і публікація цієї брошури були перервані вторгненням російської армії на територію України. Через агресію, яка продовжується і до цього часу, руйнацію й окупацію певних частин країни спочатку виникли сумніви щодо доцільності оприлюднення результатів праці у цей період. Але з огляду на актуальну ситуацію всі співробітники Німецько-українського агрополітичного діалогу були одностайні в тому, що видання брошури є необхідним саме зараз.

У публікації не тільки висвітлюються заходи уряду у сфері земельної політики, спрямованої на успішний розвиток сільських територій в Україні; вона закликає до застосування інструменту консолідації земель для відбудови країни і забезпечення населення здоровими продуктами харчування, як це було успішно реалізовано в Німеччині після Другої світової війни в рамках Плану Маршала.

Нехай ця брошура послужить створенню надійної основи для майбутнього розвитку України!

Берлін, березень 2022 р.

Тарас Євсюков (Київ) і Йоахім Томас (Бонн)

Вступ

У Парламенті та Уряді України наразі розробляються законопроекти, які стосуються вдосконалення земельних відносин, зокрема, консолідації земель й спрямовуються на стале використання земель сільськогосподарського призначення і розвиток сільських територій. Німецько-український агрополітичний діалог (АПД), який реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства і сільського господарства Німеччини, підтримує цей процес шляхом аналізу земельної політики, численних заходів і публікацій. Так, у 2020 році було здійснене дослідження «Формування ефективних рамкових умов для користування землями сільськогосподарського призначення в Україні» (АПД 2020).

З 2019 року в рамках фахового діалогу із земельних питань проводиться інтенсивний обмін досвідом з питань консолідації земель, у якому беруть участь українські експерти, зокрема, з Національного університету біоресурсів і природокористування України (НУБІП). У межах цього обміну й виникла ідея стислого представлення німецького досвіду з розвитку сільських територій у формі посібника, який вийшов друком у грудні 2021 року («Землеустрій і консолідація земель на сільських територіях Німеччини», THOMAS 2021). У цьому посібнику комплексно розкривається сучасний «стандарт» консолідації земель у Німеччині й унаочнюється за допомогою численних прикладів. При цьому стає зрозумілою важлива роль активного землеустрою в просторовому та секторальному плануванні й економічному та інфраструктурному розвитку Німеччини. Цей посібник може слугувати для України орієнтиром у створенні сучасних інструментів землеустрою для розвитку сільських територій.

У цій брошурі представлені перші результати аналізу можливостей України для активного застосування інструменту консолідації земель задля сталого розвитку сільських територій. Для отримання більш детальної інформації з питань, представлених у цій брошурі, зацікавлений читач може звернутися до вище зазначених публікацій.

1. ВИХІДНА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ

Площа сільськогосподарських земель в Україні становить 42,7 млн. га, або 70,8% від всієї території країни. Частка лісових угідь у загальній площі України становить 10,4 млн. га або 15,8%, і в порівнянні з іншими європейськими країнами є доволі невеликою (в Німеччині ця частка становить 50,9% сільськогосподарських площ і 32% лісових площ). Третина населення України (від загальної кількості населення 41,7 млн.) проживає у сільській місцевості, три мільйони громадян зайняті в сільському господарстві. Частка сільського і лісового господарств у загальногосподарській доданій вартості індустріальних країн Європи (без урахування суміжних секторів) становить менше 1% ВВП. В Україні ця частка становить 15,4%, при чому половина припадає на особисті селянські господарства. Таким чином, сільське господарство України робить суттєвий внесок у створення валового внутрішнього продукту і має значну частку доходів від експорту. Так, після падіння аграрного виробництва на 64%, пов'язаного з трансформаційними процесами 1990-х років, Україна сьогодні в міжнародному порівнянні посідає четверте місце в світі за експортом кукурудзи і десяте місце за експортом пшениці, а за експортом олійних культур Україна вийшла на перше місце.

Частка сільського і лісового господарств у ринку праці становить у Німеччині прибіл. 1,1%, а в Україні близько 17%.

Починаючи з 2000 року, продуктивність праці в сільськогосподарських підприємствах (за винятком періоду стагнації, пов'язаної з глобальною фінансовою кризою 2008 року) до сьогоднішнього часу постійно зростала і збільшилася майже вдесятеро, наслідком чого стало скорочення кількості зайнятих (у порівнянні з 2000 роком) на 79%. На заміну праці прийшов капітал. Отже, зростання продуктивності жодним чином не відображає тенденцію до розвитку всього сільського господарства України, а є лише виразом розвитку фермерських господарств і аграрних холдингів. Разом з тим, обсяги виробництва зернових та олійних культур на одиницю площі є

значно нижчими за відповідні показники сільського господарства Західної Європи. Кліматичні відмінності чи різниця в природній родючості ґрунтів не можуть слугувати поясненням цього факту, причини мають структурний характер.

Внаслідок проведення земельної реформи в 1990-х роках виникли сімейні підприємства та особисті селянські господарства з такими формами і розмірами, які ускладнювали і навіть робили неможливим ефективне аграрне виробництво. Площі приватних підприємств, які утворилися на місці колишніх колгоспів, були «нарзані» незручно, розкидані по різних сільськогосподарських угіддям і перемішані з площами великих підприємств. Мережа польових доріг, яка раніше створювалася для господарств з великими площами, а також старі системи зрошення та осушення мають слабку функціональну прив'язку до актуальних потреб на полях і не відповідають сучасним вимогам аграрної економіки. Формування і поділ площ підприємств, які стали наступниками колгоспів, часто було випадковим і ставало результатом задоволення різних правових вимог, що виникали в ході земельної реформи. При цьому необхідно було часто відстоювати право проїзду чи проходу по чужим землеволодінням, щоб обробіток сільськогосподарських площ відбувався без прогалин.

15,1 млн. га (36,3% від усіх сільськогосподарських площ) обробляються особистими селянськими господарствами без статусу юридичної особи, а отже без державної фінансової підтримки й оподаткування. При цьому йдеться про землі сільськогосподарського призначення обсягом від 4 до 5 га, які в ході земельної реформи були надані сім'ям у власність. На цих площах, що можуть бути віднесені до натурального господарства, виробляється 45% аграрної продукції України: картопля, м'ясо, молоко, овочі, фрукти. Натуральне господарство буде ще роками зберігатися на сільських територіях України. Тому значення особистих селянських господарств для забезпечення країни продуктами харчування, а також соціально-економічне значення натурального господарства в структурі сіл не можна

недооцінювати. Це значення буде далі зростати, якщо вдасться згенерувати попит на здорові, органічні продукти харчування, вироблені в регіоні споживання, і створити для виробників відповідні шляхи збуту.

Інтеграція осіб, зайнятих у сільському господарстві, у подовжений аграрний ланцюжок створення доданої вартості із залученням суміжних секторів становить аграрно-політичний виклик. Така інтеграція дозволила би дрібним виробникам перетворити свою земельну власність на матеріальний актив і залишатися працювати за своїм місцем проживання, здійснюючи підприємницьку діяльність.

Не зважаючи на погіршення стану навколишнього середовища внаслідок інтенсивного аграрного виробництва великих господарств у соціалістичний період, Україна все ще володіє багатими природними ресурсами і має високий рівень біорізноманіття, а отже значний потенціал для спрямованого в майбутнє сталого розвитку сільських територій. Разом з тим Україна має дуже низький індекс екологічної сталості (Environmental Sustainability Index): серед 146 країн Україна посідає 108 місце. Високе енергоспоживання і негативний екологічний вплив інтенсивного сільського господарства подекуди значною мірою забруднили поверхневі і ґрунтові води і зашкодили регіональному біорізноманіттю на значних аграрних площах з інтенсивним сільськогосподарським використанням.. Це стосується степових і гумідних зон, де шляхом зрошення та осушення значних площ нові землі (ґрунти) залучалися до обробітку, щоб отримувати ще більші врожаї (UNEP, UNECE et al. 2007).

Лісові Карпати на північному заході і ще незруйновані людиною системи рік Дніпро і Прип'ять сприяють виникненню екологічно автономних біотопів з високим видовим різноманіттям. Крім територій NATURA 2000, які мають національне значення, існує багато малих біотопів регіонального значення, які підлягають захисту, але практично не відіграють жодної ролі в документації з просторового планування. Це стосується і

небагатьох реліктових біотопів, які збереглися на сільських виробничих ландшафтах, вихолощених промисловим аграрним виробництвом.

І хоча з 1991 року кількість природних заповідників збільшилася більш ніж на 30, природоохоронні зони становлять лише 4,6% від площі України (пор. з європейським середнім показником 15%). Екологічно ефективне і суспільно прийнятне збільшення цієї частки буде можливим, якщо

- соціалістична система господарств з великими площами перейде на сучасні, екологічно прийнятні методи землеробства;
- у всіх видах секторального планування, які мають вплив на територію, буде проводитися обов'язкова (передбачена законодавством України) оцінка впливу на довкілля;
- особлива увага буде приділятися збереженню і розширенню національної системи взаємопов'язаних біотопів;
- компетентні і спроможні екологічні служби будуть забезпечувати виконання екологічного законодавства;
- а екологічні громадські організації визнаватимуться суспільством як необхідний орган контролю за екологічною політикою національного уряду і підпорядкованих йому органів виконавчої влади.

Для реалізації таких цілей наразі ще не створено відповідних інструментів землеустрою.

Перед сільськими територіями в Україні стоять значні виклики: вони стикаються з високим рівнем безробіття, міграцією, зменшенням бюджетних надходжень, відсутністю економічного зростання, поганими умовами проживання, недостатньою або застарілою інфраструктурою. Поряд із цим вплив військової кризи в Україні на сільськогосподарське виробництво та земельні ресурси погіршує стан цих територій, підвищує соціальне напруження у сучасному суспільстві і загострює демографічні та екологічні проблеми, характерні для цих територій. Внаслідок військових дій були

пошкоджені значні площі земель. Вони мають різний характер, від механічних порушень до хімічних забруднень. Проблема загострюється й тим, що території, які потребують термінової рекультивації, відновлення продуктивності ураженого ґрунтового покриву, знаходяться під контролем російських терористичних угруповань. При цьому частка сільського господарства займала вагому частку в загальній економіці і буде займати й надалі. Згідно з офіційною національною статистикою сільське господарство, як і раніше, залишається найважливішим джерелом надходжень для населення. У 2017 році біля 17% працездатного населення були зайняті в галузі сільського господарства – з рівнем доходів, який є значно меншим за доход в інших секторах економіки.

Закон України № 552-IX від 31 березня 2020 року скасував запроваджений у 2001 році мораторій на продаж сільськогосподарських земель, і забезпечив часткове відкриття ринку земельних ділянок з 1 липня 2021 року. Така лібералізація ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення може мати для сільської місцевості значні соціально-економічні наслідки. Люди, які проживають на сільських територіях, у разі необмеженого відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення бояться «розпродажу своєї землі» і погіршення основних умов життя; підсвідомо вони хвилюються через можливість втрати рідні землі, а разом із тим і своє майбутнє в селі. З огляду на необхідність згуртування українського суспільства такі побоювання не можна недооцінювати, оскільки існує прямий взаємозв'язок між умовами життя та можливостями розвитку індивідуума на сільській території, з одного боку, і наміром молодих людей та людей середнього віку залишитися в селі, з іншого боку – та виникає зв'язок з міграцією із села в місто (OAKL INST 2014). Цими міграційними процесами, якщо вони вже розпочалися, дуже важко управляти. З часом вони призводять до зростаючої ізоляції та вимирання сільських територій, або до поглинання цих територій агломераціями.

Політика розвитку сільських територій повинна містити наступні основні елементи:

- забезпечення сталого і достатнього рівня доходів працюючого населення;
- створення робочих місць, пов'язаних і не пов'язаних із сільським господарством;
- розвиток і поживлення зовнішньої і внутрішньої транспортної інфраструктури;
- освоєння сільських територій за допомогою цифрової інфраструктури;
- забезпечення освітньої інфраструктури;
- покращення умов виробництва і праці в сільському і лісовому господарствах;
- оновлення і розвиток сіл;
- захист природи і ландшафтів, приведення у первинний стан природного і навколишнього середовища;
- подовження аграрного ланцюжку доданої вартості шляхом залучення суміжних секторів економіки, ремісничих та малих підприємств;
- сприяння диверсифікації сільського господарства, зокрема в малих та середніх підприємствах;
- підтримка місцевих та регіональних стратегій і концепцій розвитку, які розробляються за активної участі місцевого громадянського суспільства;
- визначення пріоритетних територій для генерації енергії і коридорів для міжрегіонального транспортного сполучення і транспортування енергії з одночасним залученням транс-європейської транспортної мережі.

2. АКТУАЛЬНІ ЗАХОДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ З РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

1. Уже в 2016 році в Україні була створена надійна програмна основа для сталого розвитку сільських територій. Ґрунтуючись на «Стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на період 2015-2020 років» (www.fao.org/family-farming/en/) Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, Уряд України 21.04.2016 року затвердив Програму «Ревіталізація і розвиток

сільських територій – наша пріоритетне завдання» (www.minagro.gov.ua/en/news/taras-kutovy-revival-and.../). Закон України № 2178-IX від 31.03.2020 року щодо створення Фонду розвитку сільських територій створив законодавчу основу для практичних дій.

Інші нормативно-правові акти конкретизують цей програмний підхід. До них відносяться, наприклад, Закон України № 1788-IX від 24.09.2021 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання діяльності фермерських господарств» (набув чинності 20.10.2021 р.), або Закон України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» (набув чинності 01.01.2022 р.) і насамперед щорічне бюджетне законодавство, як наприклад, Закон України № 1928-IX від 02.12.2021 р. «Про Державний бюджет України на 2022 рік».

2. Запроваджена у 2018 році реформа децентралізації і об'єднання територіальних громад стала важливим чинником для сільського розвитку. Децентралізація дозволила на місцевому рівні створити адміністративні одиниці, спроможні реалізовувати конституційні повноваження у сфері місцевого самоврядування. До таких чинників відноситься також передача земель державної власності поза межами населених пунктів у комунальну власність (Закон України № 1423-IX від 28.04.2021 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (набув чинності 27.05.2021р.)). Цей Закон надає громадам право розпоряджатися колишніми державними землями, використовувати їх для власного розвитку і змінювати цільове призначення цих площ. І навіть якщо з огляду на практичне застосування цей Закон і містить ще деякі незначні недоліки та помилки і потребує доопрацювання, це не змінює того факту, що він став ще однією цеглиною сталого розвитку сільських територій, напрям якого визначається на місцевому рівні.

3. Зміни законодавства з просторового розвитку, як наприклад, Закон України № 711-IX від 17.06.2020 р. (набув чинності 24.07.2021 р.), Розпорядження Кабінету Міністрів України № 926 від 01.09.2021 р., містять вимоги щодо узгодження державного просторового планування із заходами громади з територіального розвитку і забезпечують надійну правову основу. Сталий розвиток сільських територій вимагає нагальної координації заходів планування на державному і місцевому рівнях.

4. У сфері захисту довкілля та охорони природи теж були ухвалені важливі законодавчі акти, які містять належні підходи до сільського розвитку. Законом України від 18.06.2017 р. «Про оцінку впливу на довкілля» були визначені важливі формальні і змістові положення щодо урахування інтересів захисту довкілля та охорони природи в заходах просторово-секторального планування і планування розвитку території на місцевому рівні. До цього можна віднести й інші законодавчі ініціативи, як наприклад, законопроект «Про збереження природної сукцесії» (перше читання 15.07.2021 р.), або законопроект № 5650 від 11.06.2021 р., у якому йдеться про заборону розорювання пасовищ і сіножатей, степу і чагарників». Указ Президента України від 07.06.2021 р. про масштабне заліснення і Розпорядження Кабінету Міністрів України № 70 від 19.01.2022 р. «Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель» визначають секторально-політичне регулювання захисту довкілля і охорони природи з метою сталого сільського розвитку.

5. Права власності на землю і користування землею безпосередньо торкаються людей, які проживають на сільських територіях. Конституційні положення створюють відносини напруги між необмеженим правом особи розпоряджатися власною землею і вимогами суспільства до сталого землекористування. Ці відносини напруги проявляється у можливості законодавця визначати зміст і обмеження прав власності на землю.

Законопроект про консолідацію земель (№ 5438-1 від 19.05.2021 р.) є першим кроком на шляху до запровадження в Україні державного інструменту землеустрою, який застосовується в Німеччині вже протягом 150 років. За допомогою цього інструменту може бути зменшений, а в ідеальному випадку повністю подоланий розрив між індивідуальним правом власності на землю і вимогами спільноти до сталого землекористування.

У наступному розділі узагальнюється досвід консолідації земель у Німеччині і робляться перші висновки щодо опцій для українського закону про консолідацію земель з правової і практичної точок зору.

6. Моніторинг земельних відносин. Формування системи Моніторингу земельних відносин запроваджувалося відповідно до Постанови КМУ № 639 від 23 серпня 2017 р.. Її створення зумовлено тим, що в Україні у відкритому доступі не було детальної інформації щодо земельних відносин, що надходять від місцевих органів влади до різних відомств. Відтак, центральні органи влади та приватний сектор (зокрема, інвестори) були позбавлені можливості мати узагальнену картину розвитку земельних відносин – як на рівні районів, так і держави. Як наслідок – така інформація не могла використовуватися для обґрунтування рішень у державному та приватному секторах.

7. Розбудова Національної інфраструктури геопросторових даних. Україна долучилася до групи європейських країн, які створюють власні інфраструктури геопросторових даних: це обов'язкова вимога для країн-членів ЄС та країн-кандидатів, які мають намір долучитися до союзу.

У 2017 році уряд схвалив розроблений Держгеокадастром законопроект про Національну інфраструктуру геопросторових даних в Україні (НІГД). Також Держгеокадастром створено прототип НІГД на базі пілотної території у Вінницькій області, на кінець 2017 року завершено розробку Профілю стандартів географічної інформації, утворено підгрупу для координації створення НІГД. Вже у 2018 році Науково-дослідний інститут геодезії і картографії оприлюднив результати роботи над

проектом, а сама система презентована у травні 2021 року. Наразі створено комунікаційні канали між зацікавленими організаціями. Розроблено законодавчу основу для геопросторової інформації та її специфікації. Розроблено засоби для їх спільного використання. Оприлюднено геопросторову інформацію для спільного доступу (<https://nsdi.gov.ua>).

3. ПЕРЕДУМОВИ РОЗРОБЛЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ УКРАЇНИ «ПРО КОНСОЛІДАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ» І ЙОГО ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Перед тим як сформулювати основні аспекти і можливості сучасного, орієнтованого на потреби Закону про консолідацію земель (див. розділ 4), варто ознайомитися з важливими аспектами практики консолідації земель в Німеччині, представленими у посібнику «Землеустрій і консолідація земель на сільських територіях Німеччини» (THOMAS 2021). При цьому необхідно зазначити, що консолідація земель у Німеччині як інструмент землеустрою, який застосовується згідно із Законом Німеччини «Про консолідацію земель» (1976 р.) під керівництвом спеціалізованого органу державної влади, інтегрована у національну земельну політику і спрямовується на виконання вимог суспільства до землекористування.

3.1. ЗАГАЛЬНІ РИСИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Із плином часу цілі земельної політики зазнають постійних змін. У суспільствах ХІХ і першої половини ХХ століття на сільських територіях важливе значення мали питання, пов'язані з укоріненням земельного права і створення спроможних аграрних структур. Уже на початку ХІХ століття в Німеччині панувала думка, що проблеми земельної політики не вирішити лише за допомогою ринкових сил, і що вони потребують активного формуючого втручання держави у формі адміністративних процедур під керівництвом органів державної влади. Ця думка залишається актуальною й нині. На рис. 1 представлено значення консолідації земель у Німеччині, а також його трансформація, починаючи з 1953 року, коли був

ухвалений Закон Німеччини «Про консолідацію земель», і по сьогоднішній день.

Рис. 1: Значення консолідації земель і його трансформація, починаючи з набуття чинності Закону «Про консолідацію земель» у Німеччині

Цілі	Заходи	Головні програмні цілі									
		● Зростання виробництва ● Підвищення продуктивності ● Інтегрований сільський розвиток									
		FlurbG* 1953		FlurbG* 1976		FlurbG* 1994					
		1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	
Покращення умов виробництва та праці в сільському й лісовому господарстві	Новий розподіл земельних ділянок	●	●	●	●	○	○	○	○	○	
	Об'єднання розпорощених земельних ділянок	●	●	●	●	○	○	○	○	○	
	Доцільне формування земельних ділянок	●	●	●	●	○	○	○	○	●	
	Формування доріг	○	○	●	●	●	●	●	●	●	
	Формування дренажних систем	○	●	●	○	○	○				
	Капіталізація с.-г. підприємств	○	●	●	○	○					
	Вирішення конфліктів землекористування	○	○	○	○	●	●	●	●	●	
	Усунення негативних наслідків загальносуспільних проектів	○	○	○	○	○	●	●	●	●	
	Формування функціональних мереж доріг згідно з потребами								●	●	
(тільки у Східній Німеччині)	Встановлення і реструктуризація прав власності	(LwAnpG** 1990)				●	●	●	○	○	
Сприяння оптимізації сільсько-господарського земле-користування	Обробіток перелогів	●	○								
	Корчування лісу й переведення до земель с.-г. призначення	●	○								
	Культивація боліт	●	○								
	Дренаж вологих місцевостей	●	●	●	○						
	Дренаж ріллі	●	●	●	○	○					
	Спрямування водойм	○	○	○							
	Відведення прибережних смуг			○	○	●	●	●	●	●	
	Заходи з розвитку водойм			○	●	●	○	○	●	●	
	Реалізація Рамкової водної директиви ЄС								●	●	
	Заходи з покращення ґрунтів	○	○	○	○						
	Заходи із захисту ґрунтів	○	○	○	○	○	●	●	●	●	
	Розвиток ландшафтів	○	○	○	●	●	●	●	○	○	
	Надання земель для природоохоронних цілей			○	●	●	●	○	○	○	

	Реалізація заходів з планування ландшафтів	○ ● ● ● ● ● ●
	Екологічний захист від повеней	○ ● ●
Сприяння сільському розвитку	Розселення (примусово переміщених)	● ● ○
	Поселення с.-г. робітників	○ ● ● ○
	Виселення	● ● ● ● ○
	Зміна меж населених пунктів	● ● ● ○
	Розвиток розселення громад	○ ● ● ● ● ○ ○ ○
	Регулювання населених пунктів	○ ● ● ● ● ○ ○ ○
	Модернізація села	○ ● ● ● ● ● ● ●
	Розвиток села	○ ● ● ● ● ● ● ●
	Розвиток території села	○ ● ● ● ● ● ● ●
	«Зелений» туризм	○ ● ● ● ● ● ● ●
	Диверсифікація	○ ● ● ● ● ● ● ●
	Широкопasmовий Інтернет	○ ● ● ● ● ● ● ●
	Облаштування життєзабезпечення	○ ● ● ● ● ● ● ●
		«Консолідація земель»
	«Інтегрована консолідація земель»	
	«Інтегрований розвиток сільських територій»	
	1950 1960 1970 1980 1990 2000 2005 2010 2020	
Пояснення позначок	○ низьке значення	
	● середнє значення	
	● високе значення	
		© Thomas

3.1.1. ПОТРЕБА В ДІЯХ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Поданий вище аналіз соціально-економічної ситуації на сільських територіях України демонструє ті сфери земельної політики, в яких існує необхідність активних дій держави і територіальних громад. Така потреба в діях має спрямовуватися на покращення аграрних структур, поліпшення умов життя на сільських територіях, а також урахувати потреби природи, довкілля і клімату. Беручи до уваги роль консолідації земель в інфраструктурному розвитку Німеччини, в Україні також може існувати потреба у відповідних діях у сфері земельної політики.

Заходи земельної політики, пов'язані з реорганізацією землеволодіння на сільських територіях, мають спрямовуватися на:

- покращення аграрних структур,
- покращення умов життя на сільських територіях,
- збереження природи, довкілля і клімату у зв'язку з розвитком культури господарювання.

Ці сфери конкретизуються за допомогою поданих нижче цілей і заходів.

3.1.1.1. Аграрні підприємства і покращення аграрних структур

Рис. 2: Типовий приклад подрібненості володіння сільськогосподарськими землями (джерело: Міністерство продовольства і сільського господарства Баварії)



- Усунення перешкод для господарювання, які виникли внаслідок земельної реформи та неефективного розподілу сільських землеволодінь і перешкоджають підвищенню продуктивності аграрних підприємств;
- збереження створеного в рамках земельної реформи приватного землеволодіння і забезпечення його ефективного і сталого використання;
- покращення умов виробництва і праці в сільському господарстві шляхом реорганізації відносин землеволодіння;
- реабілітація деградованих сільськогосподарських площ;
- посилення і стабілізація особистих селянських і фермерських господарств;

- диверсифікація особистих селянських і фермерських господарств;

Рис. 3: Колишній корівник перетворений на сільський магазин і розширює можливості для сімейного доходу (фото: адміністрація округу Арнсберг)



- розширення аграрної політики України і її поєднання з політикою в сфері захисту довкілля і клімату;
- адаптація користування землями сільськогосподарського призначення до змін клімату;
- розвиток органічного землеробства і регіонального маркетингу;
- вирішення конфліктів землекористування і розв'язання конфліктів інтересів, пов'язаних із землеволодінням на околицях міст, для забезпечення сталого землекористування.

3.1.1.2. ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ЖИТТЯ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

- Підтримка місцевих і регіональних стратегій розвитку сільських територій, які розробляються за активної участі місцевого чи регіонального громадянського суспільства;
- забезпечення сільських територій функціонально-спроможною інфраструктурою;
- заходи з оновлення і розвитку сіл;
- розвиток сільського ремісництва і малих підприємств;

- створення можливостей для організації дозвілля і відпочинку.
- розвиток зеленого туризму.

Рис. 4: Для того щоб забезпечити стале покращення умов життя необхідно розкрити наявні в селі потенціали розвитку і створити на їхній основі додану вартість (фото: Thomas)

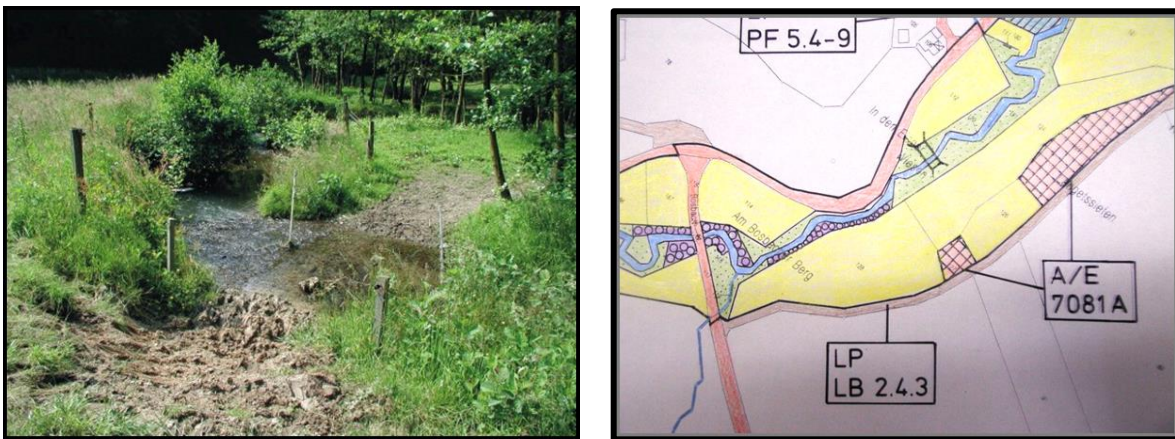


3.1.1.3. ЗБЕРЕЖЕННЯ ПРИРОДИ, ДОВКІЛЛЯ І КЛІМАТУ У ЗВ'ЯЗКУ З РОЗВИТКОМ КУЛЬТУРИ ГОСПОДАРЮВАННЯ

- Значне підвищення частки природоохоронних зон на території України, поступове та систематичне створення систем взаємопов'язаних біотопів з метою покращення екології ландшафтів і сприяння видовому захисту та біорізноманіттю, зокрема, в екологічно збіднених зонах, де проводять свою діяльність великі аграрні холдинги;

- про-активне здійснення оцінки впливу на довкілля в рамках землеустрою як законодавчо визначеної процедури і використання екологічних компенсаційних зобов'язань задля сталого розвитку відкритих ландшафтів, стан яких був погіршений внаслідок господарської діяльності великих аграрних холдингів;
- операціоналізація і практичне впровадження конкретних заходів з імплементації Рамкової водної директиви ЄС.

Рис. 5: На шляху до прийнятної якості води водне середовище має бути сформоване так, щоб (знову) забезпечувався природний розвиток водойм (фото: Thomas; джерело: адміністрація округу Кельн)



Для забезпечення зазначеної вище потреби в діях у Німеччині вже майже 70 років використовується Закон «Про консолідацію земель». Цей Закон, який у 1976 році, зазнав суттєвого оновлення, допомагає у вирішенні сьгоднішніх завдань земельної політики в сфері інфраструктурного, економічного, і суспільного розвитку на сільських територіях. При цьому німецький Закон «Про консолідацію земель» надає органу влади з питань консолідації земель широкі повноваження з реорганізації землеволодінь.

3.1.2. Від об'єднання земельних ділянок до інтегрованого сільського розвитку

Реорганізація землеволодінь на сільських територіях

- це - законодавчо врегульована адміністративна процедура,

- яка проводиться органом державної влади з відповідними законодавчими повноваженнями (відомством з питань консолідації земель),
- і в рамках якої відбувається реорганізація землеволодіння
- для досягнення законодавчо визначених цілей.

Під це визначення підпадають усі інструменти землеустрою, які застосовуються в Німеччині. Реорганізація землеволодіння у простих випадках проводиться у формі добровільного обміну земельними ділянками. Консолідація земель для проведення інфраструктурних проєктів є інструментом дієвої підтримки державних (муніципальних) проєктів, які вимагають значного обсягу земельних ресурсів і можуть пов'язуватися з вилученням земельних ділянок. Процедура консолідації земель для інфраструктурних проєктів дозволяє уникнути ризиків для існування сільськогосподарських підприємств, які можуть виникати під час реалізації великих інфраструктурних проєктів. Ця процедура розподіляє втрати землі на всіх учасників консолідації і не дає перетворювати окремих власників земельних ділянок на «жертву», яка приноситься для загального блага.

Розвиток сільських територій вимагає суспільного консенсусу, який забезпечує суворе виконання органами державної влади або дозвільними органами обов'язкових рішень просторового планування і комплексних планів територіального розвитку громад. Узгодження заходів з консолідації земель з просторовим плануванням на національному та регіональному рівнях і секторальним плануванням регулюється законом.

3.2. Зміст сучасного Закону «Про консолідацію земель»

Аналіз потреб України в сфері землеустрою - не зважаючи на формальну різницю в процедурах землеустрою - приводить до висновку, що ці потреби можуть вирішуватися за допомогою німецького підходу, який застосовується в рамках сучасної консолідації земель. «Територія консолідації зазнає реорганізації з урахуванням відповідної ландшафтної інфраструктури так, як цього вимагають

інтереси учасників консолідації, а також інтереси загальної культури господарювання, розвитку сільських територій і загального блага. При цьому упорядковуються земельні відносини». На основі цього загального положення вирішуються конфлікти інтересів між державними (муніципальними) і приватними вимогами до землекористування із забезпеченням економічної ефективності, соціальної й екологічної сумісності. Крім того, при цьому враховуються вимоги законодавства щодо здійснення оцінки впливу на довкілля.

3.2.1. Вимоги до сучасного Закону «Про консолідацію земель»

3.2.1.1. Загальні вимоги

Консолідація земель у Німеччині є законодавчо врегульованою, добровільною або державною процедурою землеустрою, яка проводиться під керівництвом уповноваженого органу державної влади і в якій всі рішення органу влади затверджуються у формі адміністративних актів (розпоряджень). Таким чином, у рамках процедури відбувається взаємодія між державою, яку представляє уповноважений орган влади, і громадянами, зокрема, власниками землі та інших прав на землю. При цьому має забезпечуватися дотримання загальних принципів, які містяться в Конституції, національному законодавстві та міжнародних нормах і впливають з:

- принципу верховенства права,
- принципу рівного ставлення до всіх учасників процедури консолідації,
- принципу нейтральності та об'єктивності державних дій,
- принципу співмірності й уникнення надмірних адміністративних заборон,
- принципу судової перевірки рішень органів державної влади.

Специфічні вимоги, які впливають з особливостей процесу реорганізації землеволодіння, подані нижче.

3.2.1.2. Вимога рівнозначної земельної компенсації для кожного землевласника

У рамках державної процедури землеустрою кожний землевласник має право на вимогу земельної компенсації рівнозначної вартості. Цей принцип притаманний німецькому законодавству з консолідації земель вже понад 100 років. Він є гарантією того, що власники земельних ділянок, беручи участь у процедурі земельної консолідації, не мають боятися майнових втрат чи втрат доходів. У рамках добровільної процедури землеустрою цей принцип не діє, оскільки вид та обсяг обміну земельними ділянками узгоджується між сторонами обміну на договірних основах.

3.2.1.3. Вимога щодо активної участі в процесах формуванні думки і ухвалення рішень у рамках процедури консолідації

У процесі державної консолідації земель участь залучених осіб не повинна зводитися лише до формального заслуховування їхньої позиції щодо відповідних адміністративних рішень. Використання знань місцевості, які привносяться в процедуру завдяки активній участі учасників консолідації, має високу цінність для впровадження консолідації – вони забезпечують ухвалення рішень щодо реорганізації території консолідації і нового упорядкування землеволодіння на основі фактів, а також пришвидшують перебіг процедури. Але насамперед це забезпечує високу ідентифікацію учасників із заходами з консолідації земель – громадяни визнають консолідацію як «свою справу».

3.2.1.4. Принцип сталості й урахування аспектів довкілля

Основні положення Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про консолідацію земель» 1953 року є чинними і на сьогодні, але щоб його адаптувати до сучасного розвитку адміністративного права, до актуальних цілей аграрної політики і потреб держави, зокрема в сфері захисту довкілля, цей Закон було оновлено 16 березня 1976 року. Попередня ціль, що спрямовувалася на збільшення виробництва аграрної продукції, була замінена новою ціллю з підвищення продуктивності; до завдань

реорганізації землі були додані аспекти захисту довкілля; відбувся перехід від секторально орієнтованої консолідації земель до інтегрованого розвитку сільських територій. Невід'ємною складовою процедури консолідації земель стала оцінка впливу на довкілля. Ці підходи застосовуються і сьогодні. Вони посприяли тому, що консолідація земель знову користується високим сприйняттям у суспільстві.

Рис. 6: Напрями дій для забезпечення сталості: сучасна консолідація земель ставить перед собою економічні, екологічні й соціальні цілі (джерело: Thomas)

Принцип сталого розвитку



3.2.1.5. ПРОЗОРИСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

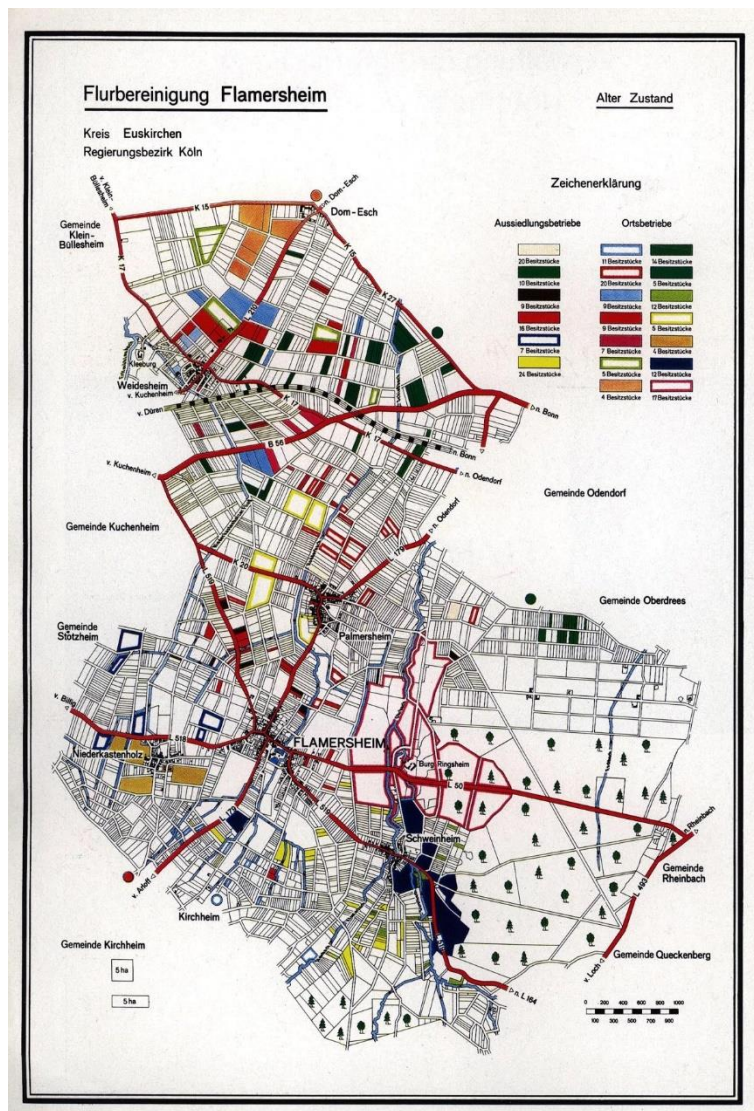
Активне впровадження принципу прозорості адміністративної процедури привело до змін у культурі інформування, партиципації і комунікації, які відбуваються в рамках консолідації земель і розвитку сільських територій. Відомство з питань консолідації земель залучає учасників консолідації до процесу розробки і ухвалення рішень; у разі наявності альтернативних планів це приводить, як правило, до ухвалення більш виваженого рішення і дозволяє досягати значно вищого рівня сприйняття та ідентифікації з цим рішенням залучених осіб.

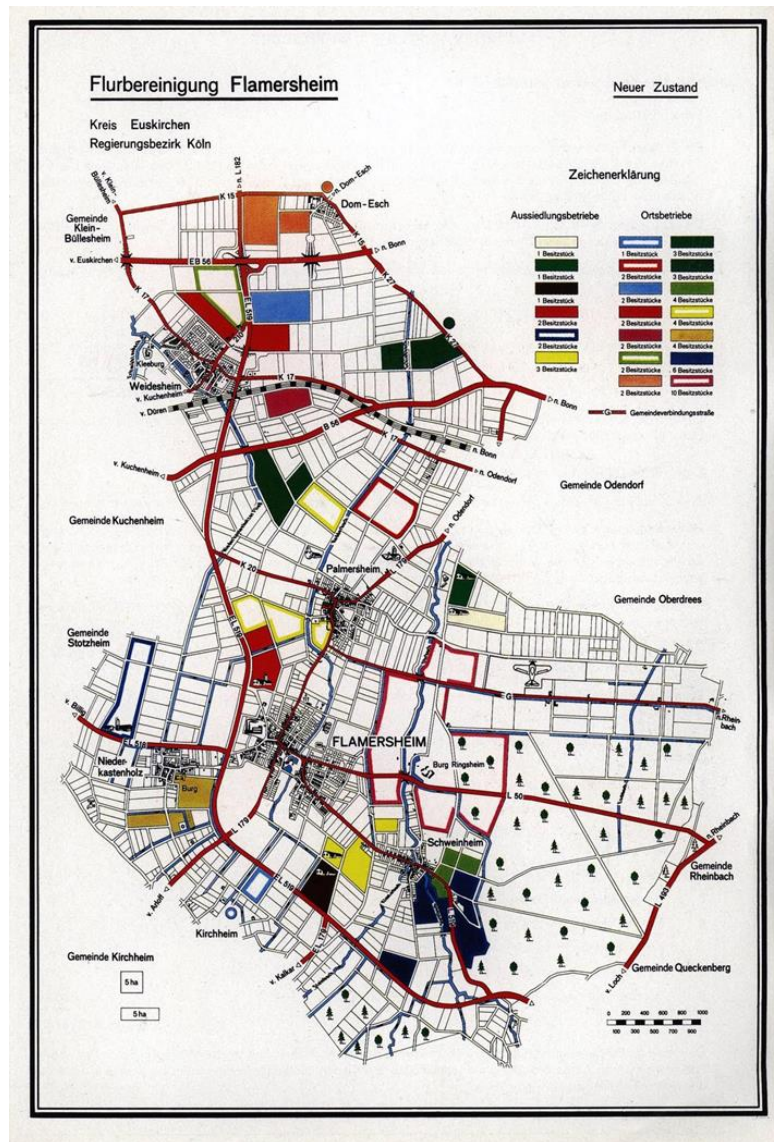
3.2.2. ІНСТРУМЕНТИ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

Інструменти землеустрою, які сьогодні унормовані в рамках консолідації земель, (у подальшому вони узагальнені під одним поняттям «консолідація земель») набули свого розвитку в Німеччині на основі викликів, які стояли перед земельною політикою впродовж останніх 150 років. Кожний з цих інструментів, перелічених нижче, спрямовується на досягнення своїх специфічних цілей:

- **стандартна консолідація земель** (§1 і § 37 Закону «Про консолідацію земель») застосовується для покращення умов виробництва і праці в сільському і лісовому господарствах, а також для розвитку загальної культури господарювання і сільських територій;

Рис. 7: Територія стандартної процедури консолідації земель з вибагливими цілями реорганізації землеволодінь (старий і новий стан) (джерело: Міністерство довкілля, охорони природи і сільського господарства федеральної землі Північний Рейн - Вестфалія)





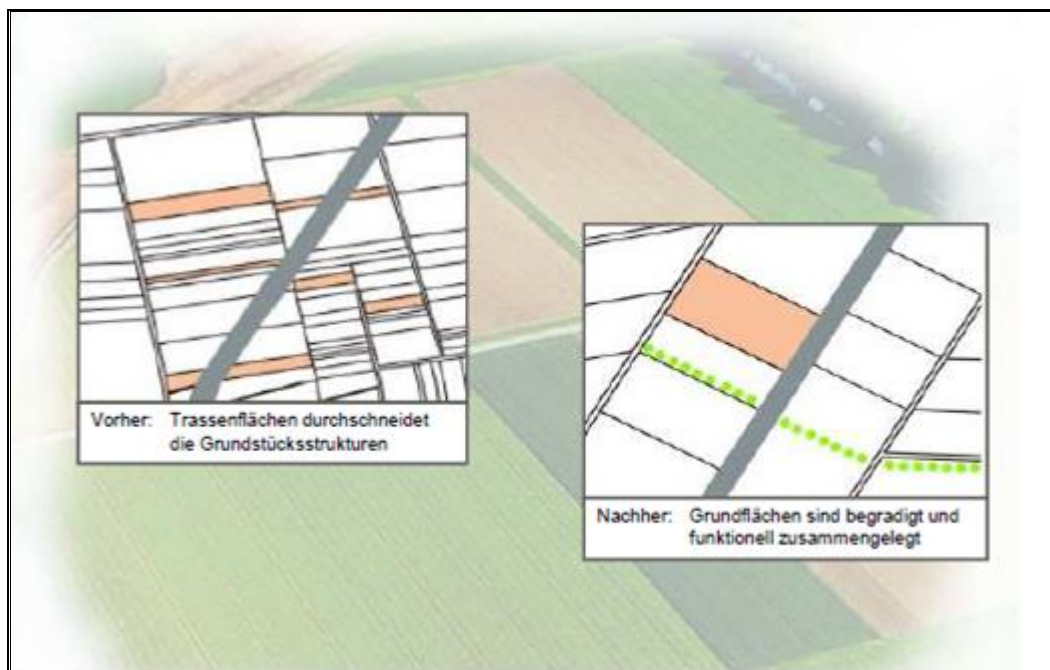
- **спрощена процедура консолідації земель (§ 86 Закону «Про консолідацію земель»)** проводиться для впровадження заходів з розвитку сільських територій і вирішення конфліктів, пов'язаних із землекористуванням;

Рис. 8: Заходи з розвитку сіл і регулювання меж населених пунктів: традиційні структури землеволодіння у селах часто знаходяться у конфронтації з необхідними інвестиціями (фото: Thomas)



- **консолідація земель для інфраструктурних проєктів** (§ 87 Закону «Про консолідацію земель») проводиться тоді, коли планується значний обсяг використання земельних ресурсів у сільській місцевості для реалізації державних (муніципальних) проєктів;

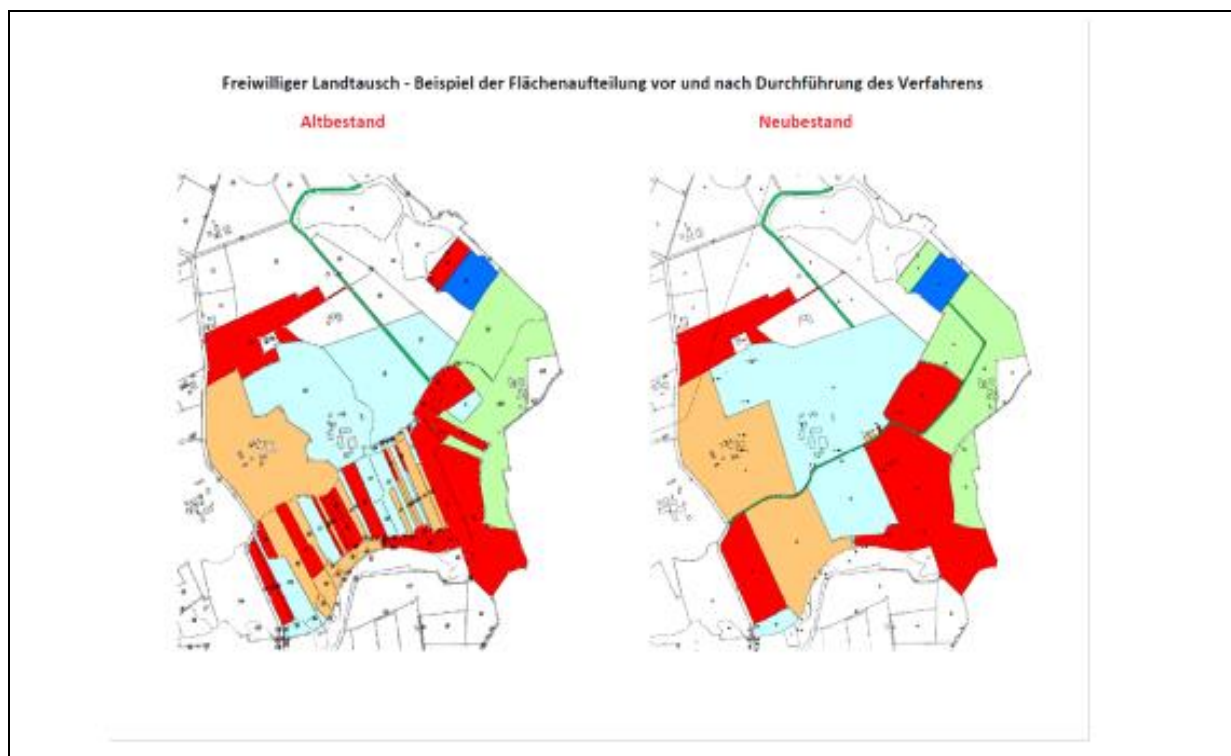
Рис. 9: Принцип реорганізації земель для інфраструктурних проєктів (джерело: управління земельними ресурсами і геопросторових даних федеральної землі Гессен)



- **прискорена процедура об'єднання земельних ділянок** (§ 91 Закону «Про консолідацію земель»). За допомогою прискореної процедури об'єднання земельних ділянок досягається швидке покращення умов виробництва і праці в сільському і лісовому господарствах, а також швидка реалізація заходів, необхідних для охорони природи і збереження ландшафтів;
- **добровільний обмін земельними ділянками** (§ 103а Закону «Про консолідацію земель»). З огляду на систематику права процедура добровільного обміну земельними ділянками має особливе положення серед інших інструментів землеустрою. Ця процедура проводиться під керівництвом уповноваженого органу державної влади і служить доповненням до інших державних процедур землеустрою. Добровільний обмін земельними ділянками може проводитися в аграрних підприємствах з метою покращення умов виробництва і праці, або також з метою охорони природи і збереження ландшафтів. Добровільному обміну земельними ділянками надається перевага тоді, коли між особами, що хочуть здійснити обмін, існує єдність

щодо предмету й цілі обміну. Добровільний обмін земельними ділянками не застосовується для досягнення цілей загального блага або для зміни інфраструктури площ.

Рис. 10: Приклад добровільного обміну земельними ділянками (джерело: Міністерство продовольства і сільського господарства Баварії)



Усі форми консолідації земель (за винятком процедури консолідації земель для інфраструктурних проєктів) мають характер «приватної користі», тобто проводяться переважно в економічних інтересах і на користь учасників процедури. Консолідація земель для інфраструктурних проєктів, натомість, проводиться задля забезпечення державних інтересів землеустрою. Вона передбачає можливість вилучення земельних ділянок з метою використання приватних землеволодінь для реалізації проєкту.

3.2.3. ВАЖЛИВИЙ ЗМІСТ РЕГУЛЮВАНЬ СУЧАСНОГО ЗАКОНУ «ПРО КОНСОЛІДАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ» ДЛЯ УКРАЇНИ

Німецький Закон «Про консолідацію земель» містить 159 параграфів і відбиває агрегований досвід 150-річної діяльності з реорганізації землеволодінь у Німеччині. Він має положення, які впливають з рамкових умов побудови держави, адміністративного права, організації органів державної влади та інших, специфічних для Німеччини обставин.

Питання, які висвітлюються в цій брошурі, відповідають змісту положень, які повинні міститися в сучасному законі про консолідацію земель.

3.2.3.1. ЦІЛІ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

Цілі, які ставить перед собою державний землеустрій, керуючись положеннями Конституції про гарантію прав власності, потребують законодавчої легітимації. Цілі повинні визначатися так, щоб вони не виходили за межі, які Конституція встановлює для законодавця з огляду на зміст конституційної гарантії прав власності. При цьому слід розрізняти цілі, пов'язані з приватною користю і користю інших. Цей підхід добре зарекомендував себе в практиці консолідації земель і завжди знаходив підтвердження в рішеннях судів вищої інстанції.

3.2.3.2. КОНСОЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Закон «Про консолідацію земель» повинен виражати основні риси адміністративного та організаційно-технічного перебігу адміністративної процедури консолідації. Законодавчо визначені робочі кроки процедури консолідації земель будуються один на одному і затверджуються адміністративними актами чи рішеннями уповноваженого органу влади. Це робить перебіг процедури зрозумілим для всіх учасників. Але при цьому Закон залишає достатньо вільного простору для того, щоби за допомогою підзаконних актів чи організаційних заходів адаптувати робочі кроки процедури до технологічного прогресу і застосувати можливості для

підвищення ефективності робочого процесу. При цьому йдеться про наступні робочі кроки (етапи) процедури:

Табл. 1: Робочі кроки (етапи) процедури консолідації земель

Робочий крок (етап) процедури консолідації	Відповідне положення в Законі Німеччини «Про консолідацію земель»
Упровадження (відкриття) процедури консолідації	§ 4
Визначення вартості земельних ділянок	§ 32
Складання плану об'єктів спільного і громадського користування із супровідним планом збереження ландшафтів	§ 41
Складання плану консолідації	§ 58
Наказ про виконання робіт плану консолідації	§ 61
Заключний висновок	§ 149

3.2.3.3. Принципи визначення вартості земельних ділянок

Принципи визначення вартості земельних ділянок повинні регулюватися законом. Вони є передумовою для забезпечення рівнозначної вартості земельної компенсації для кожного учасника процедури консолідації. Ці принципи стосуються, зокрема, встановлення мірила визначення вартості. Таким мірилом для оцінки земель сільськогосподарського призначення слугує користь, яку може давати землевласнику природна родючість ґрунту (§ 28 Закону «Про консолідацію земель»). За основу оцінки земельних ділянок чи площ під забудову береться їхня обігова вартість (§ 29 Закону «Про консолідацію земель»).

3.2.3.4. Товариство учасників консолідації

Товариство учасників консолідації, тобто спільнота всіх задіяних у процедурі консолідації власників земельних ділянок, є запорукою невід'ємної для кожної процедури консолідації партиципації і прозорості процедури. Інституціоналізація товариства учасників консолідації забезпечується Законом «Про консолідацію земель» у формі корпорації публічного права з обраним правлінням. Ця інституція, без якої сьогодні неможливо уявити практику консолідації земель, створюється в рамках кожної процедури консолідації вже понад 100 років. Будучи суб'єктом консолідації земель, товариство учасників не тільки замовляє виконання чинного плану консолідації, але й виконує важливі завдання на етапі планування консолідації, пов'язані з участю і консультуванням відомства з питань консолідації земель з аспектів, які представляють спільний інтерес.

Рис. 11: Правління товариства консолідації з керівником проекту під час обговорення і ухвалення плану об'єктів спільного і громадського користування із супровідним планом збереження ландшафтів (джерело: адміністрація округу Кельн)



3.2.3.5. Інституції і дійові особи, які беруть участь у консолідації земель

Закон «Про консолідацію земель» визначає роль дійових осіб, які залучаються до кожної процедури консолідації, а також їхні права й обов'язки. Це дозволяє уникати суперечок, пов'язаних з розподілом повноважень, і забезпечує поступ процедури консолідації.

- **Відомство з питань консолідації земель**

Закон «Про консолідацію земель» визначає, що консолідація земель проводиться в рамках адміністративної процедури під керівництвом уповноваженого органу державної влади, а саме – відомства з питань консолідації земель. У деяких центрально- та східноєвропейських країнах поширена практика, коли деякі державні завдання виконуються створеними на основі закону комісіями, які ухвалюють рішення в колегіальний спосіб. З причин ефективності управління така форма організації органів державної влади була скасована в Німеччині вже майже 100 років тому і замінена системою префектур. Сьогодні відомства з питань консолідації земель в достатній кількості створені по всій території країни. Керівник такого відомства представляє його в зовнішніх відносинах; окремі адміністративні рішення ухвалюються уповноваженими співробітниками.

- **Особа, залучені до процедури консолідації земель**

Особами, залученими до процедури консолідації земель, вважаються всі громадяни та інституції, інтереси яких у тій чи іншій формі зачіпає консолідація земель. Вид їхнього залучення залежить від того, чи має залучена особа права землеволодіння і якщо так, то в якій формі; при цьому розрізняють **учасників** процедури консолідації, до яких відносять власників земельних ділянок і осіб, які мають права суперфіцію, і **додаткових учасників**.

- **Роль територіальної громади в процедурі консолідації земель**

Територіальна громада може бути залучена до консолідації земель у різний спосіб:

- громада утворює найнижчий політичний рівень; вона є територіальним утворенням з правами місцевого самоврядування;
 - громада, будучи власником муніципальних і фіскальних прав на землю, є учасником процедури консолідації земель;
 - у рамках консолідації земель громада може добровільно перебирати на себе завдання товариства учасників консолідації, і надавати послуги учасникам.
- **Органи товариства учасників консолідації**

Органами товариства учасників консолідації є загальні збори учасників, правління товариства учасників і голова правління. Кожний з цих органів наділений Законом «Про консолідацію земель» відповідними правами і обов'язками.

3.2.3.6. Інші дійові особи в процедурі консолідації земель

- **Суб'єкти публічних інтересів**

Залучення суб'єктів публічних інтересів до процедури консолідації земель є обов'язковим для трьох етапів процедури, а саме: запровадження (відкриття) процедури консолідації (§ 5 Закону «Про консолідацію земель»), розробки загальних принципів доцільної реорганізації території консолідації (§ 38 Закону «Про консолідацію земель») і складання плану об'єктів спільного і громадського користування із супровідним планом зі збереження ландшафтів (§ 41 Закону «Про консолідацію земель»). Таке залучення забезпечує узгодженість заходів просторового планування, які здійснюються в рамках процедури консолідації земель, з іншими заходами просторового і секторального планування, і забезпечує неможливість знищення результатів

процедури консолідації при проведенні наступних заходів просторового планування.

- **Державні реєстри: поземельна книга і кадастр нерухомості**

Взаємодія між відомством з питань консолідації земель і державними реєстрами – поземельною книгою і кадастром нерухомості – врегульована Законом «Про консолідацію земель» у загальних рисах. Більш конкретними є регулювання, які стосуються періоду після настання нового правового стану земельних ділянок і внесення змін до державних реєстрів. Інші адміністративні і технічні деталі врегульовані розпорядженнями уповноважених міністерств (як правило, міністерства сільського господарства, міністерства юстиції і міністерства внутрішніх справ).

- **Приватні надавачі послуг**

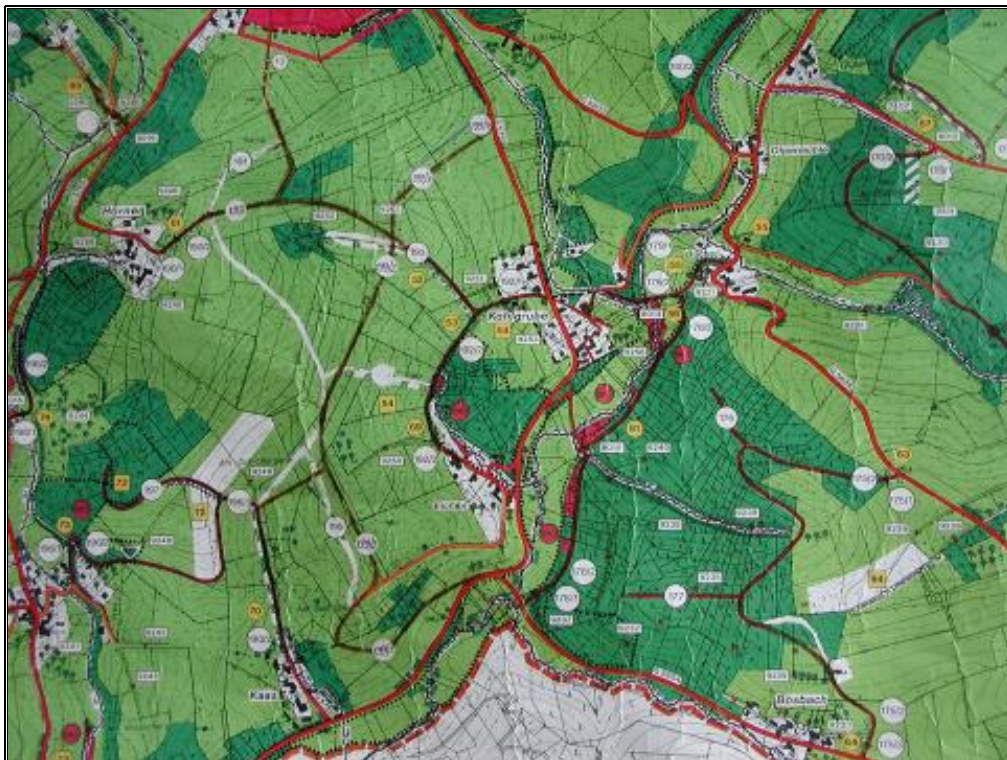
Використання приватних надавачів послуг добре зарекомендувало себе, коли необхідно перекрити піки робочого навантаження і прискорити процедуру консолідації. Відомства з питань консолідації земель регулярно практикують залучення приватних надавачів послуг шляхом оголошення тендерів на виконання масових робіт. Зовнішні експерти також можуть залучатися як приватні надавачі послуг, наприклад, для визначення вартості земельних ділянок, гідрологічної чи екологічної інвентаризації й оцінки, контролю за будівництвом запланованих об'єктів.

3.2.3.7. Затвердження плану об'єктів спільного і громадського користування

Унормоване у Законі «Про консолідацію земель» затвердження плану є повноваженням відомства з питань консолідації земель у сфері планування. Затвердження плану відповідає загальним вимогам адміністративно-процесуального законодавства, але при цьому орієнтується на особливості процесу консолідації земель. Із затвердженням плану надається дозвіл на реалізацію необхідних заходів з урахуванням інтересів усіх сторін, яких стосується процедура

консолідації. Затверджений план робить зайвими всі інші дозволи, погодження і затвердження, пов'язані з реалізацією заходів. Затверджений план врегульовує всі публічно-правові відносини між виконавцем проєкту і особами, інтереси яких зачіпаються цим планом. Права учасників процедури при затвердженні плану (поки) не зачіпаються (див. п. 3.2.3.8).

Рис. 12: Карта плану об'єктів спільного і громадського користування (джерело: адміністрація округу Кельн)



3.2.3.8. План консолідації земель

Відомство з питань консолідації земель узагальнює всі результати і рішення, пов'язані з процедурою консолідації, в плані консолідації земель (чи плані об'єднання/обміну земельних ділянок). До плану консолідації земель включається план об'єктів спільного і громадського користування із супровідним планом зі збереження ландшафтів. План консолідації земель встановлює розмір земельного внеску, який вноситься учасниками під будівництво об'єктів спільного користування

(§ 47 Закону «Про консолідацію земель»), а також частку витрат на фінансування робіт з виконання плану (§ 19 Закону «Про консолідацію земель»).

Об'єкти спільного і громадського користування, старі земельні ділянки, майнові права учасників і їхні компенсації потребують документального підтвердження. У цьому плані також остаточно врегульовуються права учасників, які не зачіпалися (див. 3.2.3.7) при затвердженні плану об'єктів спільного і громадського користування (§ 41 Закону «Про консолідацію земель»). Рішення (висновки) плану консолідації земель, які були ухвалені в інтересах товариства учасників консолідації чи в інтересах держави, мають статус статутів громади. План консолідації земель затверджується відомством з питань консолідації земель.

3.2.3.9. Виконання плану консолідації земель

Закон «Про консолідацію земель» розмежовує в часі настання передбаченого планом консолідації земель нового правового стану земельних ділянок, який в силу характеру процедури настає поступово, і момент, коли оскарження плану консолідації земель стає неможливим. Це відкриває для відомства з питань консолідації земель можливість визначити певну дату для висунання всіх претензій/заперечень, пов'язаних з рішеннями плану консолідації земель, і дату для переходу всіх прав та обов'язків. З ухваленням розпорядження про виконання плану консолідації земель:

- відбувається правовий перехід (прав власності) у новий стан (шляхом заміщення*) і
- фактичний перехід володіння;

Рис. 13: Перехід права володіння новими земельними ділянками на масиві (фото: Thomas)



- товариство учасників консолідації набуває здатність виконувати рішення плану консолідації земель (включно з рішеннями плану об'єктів спільного і громадського користування і супровідного плану зі збереження ландшафту);
- створюються умови для внесення коригувань до державних реєстрів.

*) попередній статус землеволодіння змінюється на новий правовий статус у той момент часу, який визначається розпорядженням щодо виконання плану.

3.2.3.10. ЗАПЕРЕЧЕННЯ І ОСКАРЖЕННЯ

Унормований спеціальним законодавством правовий шлях подання заперечення в рамках адміністративної процедури консолідації враховує рівень складності рішень, які ухвалюються відповідним органом державної влади. На адміністративні акти, які затверджуються відомством з питань консолідації земель, можуть подаватися заперечення. Якщо орган, який розглядає таке заперечення, відхиляє його, то тоді відкривається судовий шлях оскарження (скарга подається до суду в справах консолідації земель). Правовий шлях подання заперечення/оскарження, який застосовується в процедурі консолідації земель, має в порівнянні із звичайною адміністративною процедурою заперечення/оскарження свої особливості. Одна з особливостей полягає, зокрема, в тому, що орган з розгляду заперечень або – у разі

відхилення цим органом - суд у справах консолідації земель можуть залучати експертів в якості членів суду. Крім того, вони можуть втручатися в рішення відомства з питань консолідації земель. Судовий шлях оскарження має лише одну інстанцію, що прискорює перебіг процедури і справляє позитивний вплив на всіх залучених осіб.

3.2.3.11. ВИТРАТИ НА КОНСОЛІДАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ

Детальне регулювання витрат, яке містить Закон «Про консолідацію земель», має велике значення для безперешкодного перебігу процедури консолідації. Так, всі особи, залучені до процедури, включно з громадою, можуть ще до ухвалення рішення про проведення процедури консолідації дізнатися, з якими витратами їм доведеться рахуватися. Це впливає на рішення щодо запланованих заходів консолідації і дозволяє уникати неприємних несподіванок під час проєкту.

Адміністративно-процесуальні витрати – це витрати на персонал і матеріальні витрати відомств з питань консолідації земель, які несе федеральна земля (держава) (§ 104 Закону «Про консолідацію земель»).

Витрати на виконання робіт – це витрати на виконання плану консолідації земель, які несе товариство учасників консолідації (§ 105 Закону «Про консолідацію земель»). Тут йдеться, зокрема, про витрати на спорудження і утримання об'єктів спільного і громадського користування, а також про встановлені в плані консолідації земель грошові компенсації. Законодавчий принцип, коли адміністративно-процесуальні витрати несе держава, а витрати на виконання робіт – товариство учасників консолідації, існує в Німеччині з самого початку консолідації земель у 19 столітті. Але процедури землеустрою, пов'язані з реорганізацією відносин земельної власності на території колишньої Німецької Демократичної Республіки все-таки повністю, включно з витратами і на виконання робіт, фінансувалися державою. Фінансування витрат на виконання робіт регулюється підзаконними актами і

залежить від креативності відомства з питань консолідації земель і товариства учасників консолідації, а також від їхньої здатності домовлятися.

Крім того, Закон визначає широкі можливості для **звільнення від витрат і зборів** на послуги, які надаються залученими органами влади один одному (§ 108 Закону «Про консолідацію земель»). Дії і послуги, які слугують проведенню консолідації земель, включно з внесенням змін до державних реєстрів, звільняються від сплати адміністративних зборів і податків. Таке звільнення має визнаватися уповноваженими органами влади без проведення перевірки, якщо відомство з питань консолідації земель підтвердить, що відповідні дії чи послуги необхідні для слугують проведенню консолідації земель. Звільнення від оподаткування трансакцій, пов'язаних із земельною компенсацією і обміном земельних ділянок у рамках реорганізації землеволодіння, регулюється (з причин правової систематики) не Законом «Про консолідацію земель», а Законом «Про податок на придбання земельної ділянки».

3.2.4. Висновки з німецького Закону «Про консолідацію земель» і практики його застосування для українського законодавства

З попередніх пояснень положень Закону «Про консолідацію земель» можна зробити наступні висновки.

3.2.4.1. Закон «Про консолідацію земель» як спеціальний закон

Закон «Про консолідацію земель» створюється як спеціальний закон, спрямований на реорганізацію сільського землеволодіння, покращення аграрних структур, розвиток культури господарювання і сільських територій. Особливість правової основи, пов'язаної з консолідацією земель і багатьма складними процесами, не дозволяє інтегрувати її в загальне адміністративне чи земельне право. Протягом 200 років предмет землеустрою на сільських територіях і різні форми такого землеустрою врегульовувалася спеціальним законом. Сьогодні вже не існує жодних сумнівів у необхідності спеціального закону про консолідацію земель.

3.2.4.2. Законодавчі вимоги щодо цілей консолідації земель

Цілі і вимоги суспільства щодо заходів з реорганізації землеволодіння, які визначаються Законом «про консолідацію земель», зазнають постійних змін (див. 3.1). Тому розробляючи законодавчі положення щодо цілей реорганізації, доцільно формулювати цілі таким чином, щоб їх не треба було постійно адаптувати до актуальних вимог суспільства та економічного розвитку. Формулювання цілей має знаходитися на такому рівні абстракції, який, з одного боку, дозволяє побачити в повсюдному рішенні проблем землекористування інтереси загального блага, а з другого боку, не дає загубитися в численних заходах, обумовлених місцевими чи регіональними особливостями.

3.2.4.3. Законодавчі вимоги щодо організації відомств з питань консолідації земель

Закон «Про консолідацію земель» визначає, який державний рівень відповідає за проведення консолідації земель. Він встановлює структуру відповідних органів державної влади і визначає специфічні для різних рівнів ролі й завдання. Добре зарекомендував себе підхід, коли конкретизація закону відбувається шляхом прийняття розпоряджень чи інших підзаконних актів.

3.2.4.4. Гармонізація з іншими законами

Закон «Про консолідацію земель» потребує ретельної змістової гармонізації з іншими сферами права, а також формального відмежування, наприклад, від матеріального права і загального адміністративно-процесуального права.

3.3. ГРОМАДЯНИН ЯК КЛІЄНТ І ПАРТНЕР КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ

Рис. 14: Громадянин як клієнт і партнер процедури консолідації земель (фото: адміністрація округу Кельн / Thomas)



Власники земельних ділянок, які беруть участь у процедурі консолідації, й інші залучені особи ідентифікують себе сьогодні не як «особи, інтереси яких зачіпаються», а як клієнти і партнери, і саме так до них ставиться відомство з питань консолідації. Власники земельних ділянок розуміють цілі і заходи, які визначаються розвитком сільських територій і консолідацією земель, як шанс для покращення власних умов життя і господарювання. Але таке розуміння передбачає широке інформування про цілі розвитку сільських територій, наявність знань про перебіг процедури консолідації земель і особисті можливості участі. Структура комунікації, яка практикується відомством з питань консолідації земель, значною мірою

визначає взаємодію дійових осіб у рамках проекту з консолідації. Співробітники відомства повинні ставитися до цього як до постійного виклику.

3.4. Підготовка і підвищення кваліфікації дійових осіб

Суспільні процеси трансформації у напрямку до демократичного та плюралістичного громадянського суспільства, знаходять свій вираз і в сфері консолідації земель. Зміни в парадигмі партиципації і комунікації між відомством з питань консолідації земель і залученими особами завжди супроводжувалися і супроводжуються широкими заходами з підготовки і підвищення кваліфікації, про які можна дізнатися в посібнику «Землеустрій і консолідація земель на сільських територіях Німеччини». Важливими цільовими групами при цьому є співробітники відомств з питань консолідації земель, надавачі відповідних послуг, представники територіальних громад, члени правління товариств учасників консолідації і члени місцевих ініціативних груп, які зацікавлені в розвитку своєї громади.

4. Висновки і опції для розроблення Закону України «Про консолідацію земель»

Досвід Німеччини у сфері консолідації земель дозволяє сформулювати коротко- й довгострокові опції, на яких можуть ґрунтуватися законодавчі положення українського закону про консолідацію земель, а також практичні пропозиції для його ефективного застосування.

4.1. Для реалізації затвердженої Урядом і Парламентом аграрної політики України потрібне комплексне право у сфері консолідації земель.

Зазначена вище потреба в діях з розвитку сільських територій в Україні тісно пов'язана із землекористуванням загалом і правом власності на землю зокрема.

Вона знаходить свій вираз як у приватних, так і суспільних інтересах і вимогах, пов'язаних із сталим землекористуванням.

4.2. ПРАВО У СФЕРІ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ МАЄ БУТИ СФОРМОВАНЕ В ОКРЕМОМУ СПЕЦІАЛЬНОМУ ЗАКОНІ, ЯКИЙ ПЕРЕДБАЧАЄ МОЖЛИВІСТЬ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ЯК ДОБРОВІЛЬНОЇ, ТАК І ДЕРЖАВНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ.

Опція 1:

Обидві форми обумовлюють одна одну. Рішення щодо вибору відповідної форми в окремому випадку залежить виключно від цілей, які мають бути досягнуті.

Опція 2:

Обмеження інструментарію лише добровільним землеустроєм жодним чином не відповідає зазначеній потребі в діях і перетворило би консолідацію земель на «заходи з ремонту на рівні окремих підприємств».

4.3. ІНФРАСТРУКТУРНИЙ РОЗВИТОК ПОВИНЕН СУПРОВОДЖУВАТИСЯ ЗАХОДАМИ З КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЄКТІВ.

Консолідація земель для інфраструктурних проєктів є особливо необхідною тоді, коли державний інфраструктурний проєкт вимагає залучення великого обсягу сільськогосподарської землі, а суб'єкт реалізації проєкту не може надати достатню кількість власних земельних ділянок для компенсації. Вона впроваджується за заявкою органу з вилучення земельної власності тоді, коли земельні втрати учасників процедури консолідації мають розподілятися на велике коло землевласників, або необхідно уникнути виникнення недоліків для загальної культури господарювання.

4.4. За допомогою трьох форм - стандартної процедури консолідації, консолідації для інфраструктурних проєктів і добровільної консолідації – Україна зможе долати виклики, пов'язані із сталим землекористуванням на сільських територіях. При цьому можуть досягатися наступні цілі.

Рис. 15: Розвиток сільських територій сьогодні (джерело: Робоча група з розвитку сільських територій)



Стандартна процедура консолідації земель

(1) Сільське землеволодіння може бути реорганізоване задля покращення умов виробництва й праці в сільському та лісовому господарствах, а також задля розвитку загальної культури господарювання і сільських територій.

(2) Реорганізація території консолідації проводиться з урахуванням відповідної структури ландшафтів і природних відносин. Земельні наділи підлягають новому поділу - подрібнені землеволодіння, або землеволодіння, неефективні у господарському відношенні, мають бути поєднані у відповідності до підприємницьких вимог і сформовані в економічно доцільний спосіб за розташуванням, формою і розміром. Мають бути створені польові шляхи, дороги та інші об'єкти спільного чи громадського користування, проведені заходи з охорони та покращення ґрунтів, формування ландшафтів та всі інші заходи, за допомогою яких мають бути покращені основи для роботи підприємств, полегшені праця і обробіток землі. Можуть бути проведені заходи з оновлення і розвитку сіл. При цьому слід упорядкувати правові відносини.

(3) Реорганізація землеволодіння може проводитися, щоб уможливити або запровадити заходи з покращення аграрних структур, населених пунктів, оновлення і розвитку сіл, захисту довкілля, охорони природи, природного розвитку водойм, формування ландшафтів або покращення вигляду населених пунктів і ландшафтів.

(4) Шляхом реорганізації землеволодіння можуть бути вирішені конфлікти, пов'язані із землекористуванням.

Консолідація земель для інфраструктурних проєктів

Якщо існує особлива нагода, яка передбачає можливість вилучення земельної власності, пов'язаної з потребою у значному обсязі сільськогосподарських земель, то процедура консолідації земель може запроваджуватися за заявкою органу влади

з питань вилучення земельної власності за умови, що земельні втрати, учасників процедури консолідації розподіляється на велике коло землевласників, або слід уникнути виникнення недоліків для загальної культури господарювання.

Добровільний обмін земельними ділянками

Земельні ділянки можуть обмінюватися для покращення умов виробництва і праці в сільськогосподарських чи лісгосподарських підприємствах.

Примітка:

З редакційних причин першою в законі має бути врегульована стандартна процедура консолідації земель, оскільки консолідація для інфраструктурних проєктів і добровільний обмін земельними ділянками є спеціальними формами консолідації, в яких діють загальні формальні і процесуальні положення стандартної процедури консолідації і на які потім можна посилатися в тексті закону.

4.5. Інший важливий зміст положень закону про консолідацію земель

Положення закону про консолідацію земель повинні враховувати комплексність адміністративної процедури, не гублячись при цьому в деталях. Все те, що не обов'язково потребує законодавчого регулювання, має бути унормованим у підзаконних актах. Крім предмету консолідації земель, в законі мають бути врегульовані як мінімум наступні аспекти:

- попередня процедура і рішення щодо запровадження (відкриття) процедури консолідації земель,
- повноваження відомства з питань консолідації земель,
- залучені особи, їхні права й обов'язки,
- товариство учасників процедури консолідації,
- визначення вартості земельних ділянок,
- планування і визначення об'єктів спільного і громадського користування,
- земельний внесок для потреб об'єктів спільного і громадського користування,

- розробка і зміст плану консолідації земель,
- виконання плану консолідації земель,
- розподіл витрат на консолідацію земель,
- заперечення і оскарження рішень.

Деталі висвітлені в розділі 3.2.

4.5.1. Попередня процедура в рамках консолідації земель відіграє важливу роль. Вона значною мірою визначає цільове призначення самої процедури консолідації і впливає на сприйняття заходів консолідації населенням. Чим більш відкритим є діалог між залученими особами, тим сильніше вони ідентифікують себе із заходами консолідації. Наприкінці процесу діалогу відомство з питань консолідації земель ухвалює рішення про запровадження (відкриття) процедури консолідації з урахуванням її об'єктивної необхідності і чітко вираженого інтересу учасників. Процесуальна організація попередньої процедури унормовується підзаконними актами.

4.5.2. Вплив положень закону на активну участь осіб, залучених до процедури консолідації земель, і на прозорість під час її проведення є доволі обмеженим. Виконання цих вимог ефективно забезпечується товариством учасників процедури консолідації як інституціоналізованим представництвом залучених осіб. Тому створення товариства учасників є обов'язковим для стандартної процедури консолідації і консолідації для інфраструктурних проєктів.

4.5.3. Визначення вартості земельних ділянок створює передумови для забезпечення законодавчого принципу рівнозначної земельної компенсації в рамках процедури консолідації. Підходи до визначення вартості земельних ділянок

повинні бути зафіксовані в законі. Визначення вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення має своїм мірилом природну родючість ґрунту.

4.5.4. Спорудження об'єктів спільного і громадського користування вимагає наявності державного дозволу, який, як правило, вважається наданим разом із затвердженням плану консолідації земель.

Опція 1:

Таке затвердження плану консолідації земель може відбуватися на основі положень загального адміністративно-процесуального кодексу. При цьому таке затвердження плану мало би «переноситися» на орган влади, який не займається процедурою консолідації (орган затвердження планів/будівництва), що призвело би до того, що відомство з питань консолідації втрачає контроль за графіком перебігу процедури.

Опція 2:

Тому перевага має надаватися інтеграції затвердження плану консолідації в законі про консолідацію земель і передачі цього повноваження відомству з питань консолідації земель.

4.5.5. У момент часу, визначений розпорядженням про виконання плану консолідації земель, відбувається заміна попереднього правового статусу землеволодіння на новий правовий статус, передбачений планом. Тому, після настання моменту, коли план консолідації стає беззаперечним (тобто втрачається можливість його оскарження), немає потреби фіксувати в матеріальному праві момент переходу власності на земельні ділянки, що як правило, відбувається у формі укладання угоди, видачі свідоцтва чи внесення в реєстр земельних ділянок. Ця геніальна правова конструкція для масового переходу прав власності на земельні ділянки в рамках процедури консолідації (шляхом заміщення) є безальтернативною.

Вона може також застосовуватися і в рамках добровільного обміну земельними ділянками у відповідності до § 103а Закону «Про консолідацію земель».

4.5.6. Законодавчо визначені робочі кроки (етапи) процедури консолідації земель будуються один на одному і затверджуються адміністративними актами чи рішеннями уповноваженого органу влади, на які може подаватися заперечення. В разі відхилення заперечення органом з розгляду заперечень відкривається можливість оскарження в адміністративному суді. Основою для цього є адміністративно-процесуальний кодекс і Положення про адміністративний суд.

Опція 1:

Описаний вище шлях заперечення/оскарження, в принципі, може застосовуватися і в рамках консолідації земель.

Опція 2:

Процедура подання заперечення/оскарження в рамках консолідації земель у Німеччині врегульована в §§ 138 – 148 Закону «Про консолідацію земель» і існує вже 150 років. Численні підходи до спрощення цієї процедури в рамках адміністративних реформ зазнали невдачі. На основі причин, викладених у THOMAS (2021), перевага надається положенням спеціального закону (а не загального адміністративного права).

4.5.7. Положення щодо звільнення від витрат і зборів послуг, які надаються у відносинах між органами влади, залученими до процедури консолідації земель, є виразом загальнодержавної відповідальності за проведення консолідації і загальногосподарської доданої вартості, яка виникає на цій основі. Воно дозволяє уникнути тривалих суперечок між органами державної влади, які перешкоджають поступу процесу консолідації.

4.6. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ВИТРАТИ НЕСЕ ДЕРЖАВА, А ВИТРАТИ НА ВИКОНАННЯ РОБІТ (ПЛАНУ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ) НЕСЕ ТОВАРИСТВО УЧАСНИКІВ КОНСОЛІДАЦІЇ. ТАКИЙ ТРАДИЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ПОДІЛУ ВИТРАТ, ЩО ЗАСТОСОВУЄТЬСЯ В РАМКАХ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ, ДОБРЕ СЕБЕ ЗАРЕКОМЕНДУВАВ.

Усі інші деталі регулюються положеннями підзаконних актів і ураховують національні та європейські регулювання у сфері фінансового сприяння.

Як правило, держава бере участь у фінансуванні витрат на виконання робіт шляхом надання дотацій, що віддзеркалює фінансову спроможність залучених землевласників і державний інтерес, пов'язаний із загальним благом. У рамках консолідації для інфраструктурних проєктів, з користю для інших (а не приватних землевласників), суб'єкт реалізації проєкту має компенсувати товариству учасників консолідації витрати на виконання робіт, які виникли у зв'язку з реалізацією проєкту.

4.7. СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ВІДОМСТВА З ПИТАНЬ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ В ЗАКОНІ «ПРО КОНСОЛІДАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ» НАСТУПНИМ ЧИНОМ:

- **«Консолідація земель проводиться органом державної влади (відомством з питань консолідації земель)»,**
- **«Уряд визначає, які органи влади виконують функції відомств з питань консолідації земель і вищого відомства з питань консолідації земель».**

Завдяки цій правовій рамці для уряду відкриті всі опції для організації органів державної влади. Ця рамка дозволяє створити новий спеціалізований орган влади з питань консолідації земель, або передати функції з консолідації вже існуючим органам. Рішення в конкретному випадку залежить від обсягів діяльності з консолідації земель у середньостроковій перспективі, наявності ресурсів для державного управління або загалом ресурсів для проведення заходів з консолідації.

У поданій нижче таблиці представлені три моделі для побудови організаційної структури органів державної влади з питань консолідації земель в Україні.

Таблиця 2: Три моделі побудови органів державної влади з питань консолідації земель в Україні

Опція	Територіальні органи державної влади з питань консолідації земель	Орган державної влади з питань консолідації земель вищого рівня
Модель 1	<p>Створення територіальних органів державної влади з питань консолідації земель (спеціального органу) як місцевої оперативної одиниці для проведення процедури консолідації у 8 з 24 областей.</p> <p>Зона дії: відповідна область і дві інші області</p>	<p>Створення органу державної влади з питань консолідації земель (спеціального органу) як наглядового органу і центральної управлінської одиниці.</p> <p>Зона дії: вся країна</p>
Модель 2	<p>Створення обласного управління з питань консолідації земель як місцевої оперативної одиниці у 8 з 24 областей.</p> <p>Зона дії:</p>	<p>Створення обласного управління з питань консолідації земель вищого рівня як наглядового органу і центральної управлінської одиниці</p>

	відповідна область і дві інші області	Зона дії: вся країна
Модель3	Створення підрозділу з питань консолідації земель як місцевої оперативної одиниці в структурі Держгеокадастру територіальних управлінь районного рівня в системі Держгеокадастру. Зона дії: відповідний райони і сусідні райони	Створення підрозділу з питань консолідації земель вищого рівня як наглядового органу і центральної управлінської одиниці в структурі Держгеокадастру Зона дії: вся країна

Міркування щодо створення органів влади з питань консолідації земель залежать від багатьох припущень. З одного боку, слід виходити з того, що після ухвалення нового закону про консолідацію земель попит на проведення заходів з консолідації буде формуватися повільно. З другого боку, як показує досвід забезпечення органів влади з питань консолідації земель кадровими і матеріальними ресурсами теж може тривати не один місяць. Тому на початку немає потреби в створенні органів влади з питань консолідації земель відразу в усіх областях. Спочатку буде достатнім розбудувати органи влади з консолідації земель тільки в тих областях, які внаслідок своєї економічної структури мають найбільшу потребу в реорганізації землеволодіння. Але щоб у разі потреби перекривати нагальні потреби в інших областях, зона дії створюваного органу влади з питань консолідації земель має

поширюватися на сусідні області. Централізоване розташування органів влади у відповідних областях допоможе мінімізувати шляхи до територій консолідації.

Якій моделі буде надано перевагу, значною мірою залежить від домінуючих уявлень уряду про організацію державного управління. Тому автори брошури в цьому випадку утримуються від політичних рекомендацій.

5. ПРИКІНЦЕВІ ЗАУВАЖЕННЯ

Рис. 16: «Новий шлях з перспективою» (фото: Thomas)



Подані вище думки та опції щодо нового українського закону про консолідацію земель становлять подекуди зміну парадигми в порівнянні з попередньою практикою землевпорядкування в Україні. Тому впровадження нової законодавчої основи для практики консолідації земель має супроводжуватися заходами з інформування і підвищення кваліфікації, які повинні спрямовуватися як на фахівців, які будуть займатися консолідацією земель, так і на громадян, які будуть залучатися до проєктів консолідації в якості учасників чи дійових осіб. Ці заходи треба починати проводити вже зараз, коли в парламентських слуханнях обговорюються основні

принципи нового закону. Рекомендації щодо заходів з інформування та підвищення кваліфікації і щодо інших методичних основ містяться в THOMAS 2021.

6. ДЖЕРЕЛА

АПД (2020): Формування ефективних рамкових умов для користування землями сільськогосподарського призначення в Україні.

https://www.apd-ukraine.de/images/2020/APD_Berichte_2020/08_Bodennutzung_Thomas/ukr.pdf

Закон Німеччини (1976): «Про консолідацію земель» у редакції його оприлюднення від 16 березня 1976 р. (Федеральний законодавчий вісник I с. 546) із змінами ст. 17 Закону від 19 грудня 2008 р. (Федеральний законодавчий вісник I с. 2794).

OAKL INST (2014): The corporate Takeover of Ukraine Agriculture. Country Fact sheet 12/2014.

www.oaklandinstitute.org

THOMAS, J. (2021): Землеустрій і консолідація земель на сільських територіях Німеччини. Київ 2021, ISBN 978-617-640-554-2.

UNEP, UNECE et al. (2007): Environment and Security - Transforming Risks. The case of Eastern Europe: Belarus, Moldova, Ukraine. 2007. ISBN 972-82-7701-044-1.