

УДК 711.628.332

д.т.н., професор Петраковська О.С., Лихогруд О.М.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ЗЕМЕЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ШВЕЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ РЕЄСТРАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Наведені результати досліджень досвіду земельних відносин у Швеції, які свідчать про раціональний підхід до реєстрації земель в країні, що може бути використаний в Україні в процесі вдосконалення земельної реформи. Досвід Швеції може дозволити оптимізувати кількість необхідних для ефективної роботи землевпорядної документації та покінчити з дублюванням робіт, що виконують різні структури, а також забезпечити часткову самокупність ведення Земельного кадастру.

Ключові слова; Швеція, земельні відносини, реєстрація земель.

Ускладнене протікання процесу розмежування земель в Україні яке пов'язано з недосконалістю законодавчої бази, різними позиціями відомств та відсутністю досвіду обумовлює необхідність прийняття державою відповідних рішень стосовно його оптимізації. Наразі підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких державних актів відносно спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності» [3]. В разі прийняття зазначеного проекту спрощується процедура розмежування земель, що призведе до зменшення витрат на виконання робіт. В наслідок зменшується річний обсяг державного фінансування робіт з розмежування. Проектом Закону також обмежуються строки виконання робіт з розмежування до 01.01.2013 р., що обумовлює необхідність пошуку та застосування нових ефективних рішень. Без цього, навіть у разі прийняття даного законопроекту не вирішуються основні проблеми, що виникли в процесі розмежування земель. А це може зашкодити повноцінному коректному виконанню проектних робіт з розмежування земель в Україні на державні та комунальні. Зокрема це пов'язано з недостатнім рівнем проведення робіт з інвентаризації земель, що в свою чергу обумовлює недостатню інформацію для якісного виконання проектних робіт, яку отримують від органів державної влади, що відповідальні за ведення Державного земельного кадастру країни.

В першу чергу це стосується інформації про вже виконані геодезичні виміри, які проведені у різних системах координат. Це часто веде до накладання меж земельних ділянок одна на одну, значно ускладнює сам процес розмежування та створює передумови різних конфліктних ситуацій, які пов'язані з інвентаризацією земель [6] та з відсутністю меж населених пунктів,

або з їх встановленням та погодженням [5]. Не менш актуальними є ситуації які безпосередньо виникають при оформленні прав власності на земельні ділянки у випадках, при яких власники ділянок одночасно володіють землями в межах і по за межами населених пунктів [4]. Усе це обумовлює необхідність пошуку раціональних рішень при процесі розмежування земель на державні та комунальні.

Одним з шляхів пошуку оптимальних рішень є залучення закордонного досвіду розмежування земель. Однією з найбільш цікавих країн у цьому відношенні є Швеція, яка характеризується досить насиченою історією земельних відносин і оптимальною на рівні світових стандартів їх організацією. У зв'язку з цим, Швеція обрана нами в якості об'єкту досліджень з метою можливого використання в процесі реалізації земельної реформи в Україні досвіду цієї країни.

У статті наведені дані аналізу земельних відносин у Швеції, отримані автором під час відрядження до цієї країни у рамках міжнародного проекту VISBY: Capacity Building in Sustainable Urban Planning and Development in Lithuania, Russia, Sweden and Ukraine

ОБ'ЄКТИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕНЬ

В якості об'єкту досліджень розглянуті земельні відносини у Швеції, зокрема формування земельної ділянки як об'єкту нерухомості з точки зору можливого застосування досвіду цієї країни в процесі реалізації земельної реформи в Україні.

У статті розглянуті історичні особливості процесу формування земельних ділянок в країні та законодавча база земельних відносин з метою визначення оптимального для України досвіду

При виконанні роботи застосовані загально прийняті методи досліджень: аналізу, інтерпретації та узагальнення результатів досліджень.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Королівство Швеція розташовано у східній частині Скандинавського півострова, а також на островах Готланд і Еланд у Балтійському морі [1,7]. Більше половини території країни зайнято лісами (53 %). Придатні для ефективного землеробства землі займають усього 18 % території країни.

В цілому Швеція характеризується ефективним використання природних ресурсів, особливо придатних для інтенсивного користування земель [7], площа яких вкрай обмежена значною протяжністю гір.

Історія землекористування у Швеції нараховує майже два тисячоліття, і в цілому відображає усі характерні для Західної Європи етапи розвитку [2,8,9].

Перший закон про землю у Швеції з'явився у XIII ст., а загальнодержавний земельний кадастр створений ще у XVI ст.

На сьогодні норми землекористування у Швеції є окремою юридичною галуззю. Форма власності та місце положення одиниці нерухомості не є суттєвими факторами у земельних відносинах. У Швеції існує однакова процедура переходу права власності на землю для усіх суб'єктів (згідно статті Ханса Мадсона). В Україні вона суттєво відрізняється від шведської, що значно ускладнює земельні відносини в країні.

Діючий Земельний кодекс Швеції - основний правовий акт, на якому базуються усі земельні відношення, був прийнятий Рігсдагом Швеції у 1971 р. Він закріплює усі основні елементи інституту права власності на землю, такі як купівля-продаж нерухомості, її застава, реєстрація земельних прав тощо.

Основні положення Земельного кодексу країни більш детально розглянуті в Законах, які відносяться до земельних відносин, і умовно об'єднані у три групи. Ці групи законів розвивають основні положення Земельного кодексу. Перша - законодавчі акти про земельно-правові відносини та способи захисту прав землевласників. Це в першу чергу, прийнятий ще у 1919 р. «Закон про територіальне планування», «Закон про планування та будівництво», «Екологічний кодекс Швеції» та інші. Друга - законодавчі акти про ведення державного земельного кадастру. Це закони «Про формування нерухомого майна», «Про сумісні споруди», «Про управління сумісною власністю», «Про реєстр прав на нерухомість», «Про реєстр одиниць житла» та багато інших.

Третя - законодавчі акти, які не віднесені до земельного права, проте мають окремі статті, які мають відношення до земельних відносин. Це Закони «Про національну оборону», «Про культурну спадщину», «Про використання природних ресурсів» тощо. Таким чином, структура земельних законів Швеції суттєва відрізняється від українських.

Досвід регулювання земельних відносин у країні починається з 1628 р., коли з фіскальною метою були створені кадастрові карти, що були виконані методом топографічного картографування. З того часу було проведено три великих земельних реформи, уся накопичена інформація яких була покладена в основу сучасної системи управління земельними ресурсами країни.

На сьогодні усі питання землекористування в країні знаходяться у компетенції Національної земельної служби Швеції (National Land Service - NLS). Вона розглядає питання реалізації державної земельної політики, що полягає в першу чергу у вдосконаленні земельного законодавства; вирішує питання використання земельних ресурсів; організує та проводить кадастрову зйомку земель; контролює формування земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості; реєструє права на землю та на іншу нерухомість; проводить

оцінку земель та встановлення ставок податків, інвентаризацію земель, лісів та інших природних ресурсів; створює земельно-інформаційні та гео-інформаційні системи; проводить геодезичні та картографічні роботи загальнодержавного значення.

У системі NLS працюють підрозділи національного та місцевого рівнів – регіонів (ленів), адміністративних районів та міст (комун), приватні структури та приватні підприємства. Елементи структури місцевого рівня в основному вирішують питання пов'язані з формуванням земельних ділянок. Підрозділи що складають NLS займаються управлінням усією вертикальною структурою землекористування, а також виконанням зазначених вище робіт.

Структура NLS представлена правлінням (колегією), генеральним директором, службою внутрішнього аудиту, службою генеральної підтримки. В її складі – відділи інформаційних технологій, загального планування та законодавства, фінансування, кадрів, маркетингу та інформації, адміністративний відділ та відділ міжнародних зв'язків. Три підрозділи займаються виробничою діяльністю: кадастровою службою та виконанням вимірів. Кадастрова служба має відношення до усієї території країни та виконує функції з формування нерухомості. Діє єдина комп'ютерна сітка з центральними серверами, що розташовані у єдиному місці, у центральному офісі. Процес формування та реєстрації нерухомості повністю комп'ютиризований. Інформація з місць в межах комп'ютерної сітки поступає до відділу географічної та земельної інформації, основним завданням якого є ведення карти Реєстру (кадастрової карти) та актуалізація баз даних земельних ресурсів. Річний бюджет NLS складає 1,4-1,5 млн. крон, з яких приблизно 0,5 млн. поступають з бюджету країни (близько 30%). Решта, 1,0 млн. крон (приблизно 70 %) – від замовників робіт.

Земельні інформаційні системи країни базуються на методах ДЗЗ, матеріалах аерофотозйомки та банках земельної інформації. Географічні інформаційні системи використовуються для аналізу вихідної інформації в процесі формування земельних ділянок, плануванні використання земель, оцінці земель, плануванні розвитку міст, охороні довкілля, управління сільським та лісовим господарством, в комунальному господарстві. При цьому задіяні найсучасніші технології: цифрова фотозйомка, високоточне визначення координат, які головним чином базуються на космічних технологіях. Результатом цієї роботи стало створення Загально-національної реєстраційної системи (Land Data Bank –LDB).

Обмеження у використанні нерухомості у Швеції підлягають компенсації. Витрати власника компенсують на підставі спеціального рішення. При цьому, враховують інтереси обох сторін. Це рішення приймають: власник нерухомості,

який захищає власні інтереси; комуна - місцевий орган влади, який обирає план і надає дозвіл на будівництво; окружна адміністративна Рада, яка консультує та розглядає, апеляції; органи управління лісами, аграрним господарством, культурною спадщиною, шляхами сполучень, які надають консультації; Національна Рада житлового фонду, будівництва та планування, що визначає напрямок розвитку, правила, стандарти та Уряд, як кінцева структура з розгляду апеляцій.

Власник нерухомості володіє усіма правами на неї у межах поточного, тобто зафіксованого на момент використання, землі та будівлі. Практично для будь-якої зміни використання нерухомості необхідно отримати дозвіл. Він потрібен при виконанні робіт зі спорудження нових будинків, за виключенням деяких споруд на лісових та аграрних територіях, реконструкції, знесення споруд та будинків. Особливо жорсткі умови надання дозволу по відношенню до споруд, які мають історичну цінність. Під час отримання дозволу враховують цілий ряд факторів, таких як характер розселення та територіального розподілу нерухомості, розвиток інфраструктури тощо.

Надання дозволу на будівництво надають тільки на підставі планів землекористування (Land use plan), які у Швеції використовують в обов'язковому порядку з XIX ст. Хоча перший Закон про територіальне планування був прийнятий ще у 1919 р. В основу системи планування в країні покладені умови необхідного захисту національних ресурсів і загальні вимоги до будівництва, які регулюються на законодавчому рівні. Національні ресурси в першу чергу захищає Екологічний кодекс Швеції.

У кодексі під захистом національних ресурсів розуміють раціональне використання земель та вод, охорона територій, де взагалі не передбачено будь-який розвиток (ділянки узбережжя, гірські території), збереження пріоритету цільового використання земель та вод. Ці пріоритети полягають у наступному: обов'язкове першочергове лісорозведення, аграрне виробництво, рибальство, випасання худоби, збереження природного середовища, охорона природних об'єктів, об'єктів культурної спадщини, видобуток корисних копалин, промислове виробництво та виробництво електроенергії, прокладання комунікацій, збереження основ національної оборони.

Проекти, які пов'язані з будівництвом великих виробництв, морськими акваторіями, спорудженням автострад, аеропортів, можуть бути дозволені тільки спеціальним дозволом Уряду країни, та оговорюється нормами «Закону про планування та будівництво». Цей закон формулює основні умови розвитку територій – раціональне цільове призначення земель, ефективне використання земель та вод, покращення умов життя, роботи, транспорту, відпочинку населення. Основні вимоги до забудови – пристосування до навколишнього

природного середовища, врахування технічних стандартів, захист культурної спадщини.

Плани землекористування представлені двома формами: юридично обов'язковими та тими, що мають рекомендаційний характер. Перша форма передбачає, що відповідне будівництво обов'язково повинно мати дозвіл. Друга – сам факт розробки плану підвищує вартість землі, що дає муніципалітету можливості формування нової вартості земельних ділянок. Остаточний дозвіл на будівництво видається на підставі детального плану, якщо не приймається інше рішення. Роботи з територіального планування фінансуються з податкових надходжень і за рахунок сплати послуг спеціальних служб.

Що стосується Земельного кадастру, то усі питання правового регулювання та реєстрації прав на нерухомість на думку автора є достатньо чіткими. Це обґрунтовується цілим рядом законів, серед яких є такі, як Закони «Про формування нерухомого майна», «Про сумісні спорудження», «Про управління сумісною власністю», «Про реєстр прав на нерухомість», «Про реєстр одиниць житла» та багато інших. Усі вони є законами прямої дії, та не потребують підготовки додаткових документів.

Право на нерухомість розподіляється на: право власності, право закладання, сервітут, право майнового займу, право оренди. Реєстрація прав обов'язкова. Реєстр нерухомості складається з декількох головних реєстрів: головного, планів, координат тощо. Головний реєстр містить загальну інформацію, деталізація якої наведена у інших реєстрах. В цілому, у Швеції реєстр нерухомості є базою даних про сформовані одиниці нерухомості. Порядок запису та правові наслідки невиконання рішень, відповідно детально регламентовані законом.

ВИСНОВКИ

Результати аналізу земельних відносин у Швеції які були отримані під час відрядження до цієї країни, в цілому дозволяють визначити цілий ряд корисних для України механізмів регулювання землекористування, перевірених на практиці протягом досить довгого часу.

Ті проблеми, які сьогодні гальмують земельну реформу (складнощі в процесі інвентаризації земельного фонду, погодженні меж населених пунктів, оформлення права власності на земельні ділянки та об'єкти нерухомості що на них знаходяться тощо) в наслідок об'єднання структур в єдину можуть втратити свою актуальність. Це, разом зі зменшенням витрат на реалізацію основних положень земельної реформи, може суттєво покращити умови її реалізації в Україні.

Можна також зазначити ряд цікавих для виростання в Україні положень, зокрема:

- усі принципальні положення землекористування закріплені законодавчо;
- виключення з загальних правил та положень землекористування також оговорені законом;
- в країні існують дієві механізми контролю за дотриманням земельного законодавства.

Результати проведених досліджень показали що досвід Швеції у земельних відносинах, і особливо з реєстрації земель має багатовікову історію і може бути з успіхом використаний в Україні.

У першу чергу доцільним є використання досвіду Швеції з приведення до єдиної системи стандартів земельних відносин, яке може ліквідувати протиріччя які існують сьогодні між інтересами різних відомств, що пов'язані з земельними відносинами в Україні. Це також може оптимізувати кількість необхідної для оптимальної роботи землевпорядної документації і уніфікувати процедуру переходу земельної ділянки з однієї форми власності до іншої незалежно від форми власності та територіальної належності землевласника та покінчити з дублюванням робіт що виконують різні структури. Запровадження цих заходів може суттєво зменшити об'єм робіт і відповідно, їх вартість.

Також для України значну цінність представляє досвід Швеції з організації часткової самоокупності ведення Земельного кадастру, що може суттєво зменшити державні асигнування на його ведення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Географический энциклопедический словарь. -М.:СЭ, 1988. –с.415.
2. Земельное законодательство зарубежных стран. /Л. П. Фомина, С. Кулешев, Т. Лялев и др./ Отв. Ред. А. Алексененок и др. –М.: Наука, 1982.-408 с.
3. Проект Закону України «Про внесенні змін до державних актів відносно спрощення процедури розмежування державних та комунальних земель» № 9104 від 06.09.2011 р.
4. Земельні відносини в Україні. Зб. Законів і нормативних актів. – Б.в.д., 2011. -39 с.
5. Перепелиця М. Як подолати те, що гальмує встановлення меж населених пунктів? –Землеустр. вісник. -2009.-№ 2. –с.42-43.
6. Шляхевич О. Розмежування хочуть не всі. Чому? –Землеустр. вісник. - 2009. -№ 11. –с.9-11.

7.Швеция. Украинский советский энциклопедический словарь. К.: УСЭ, 1989. –с.656-657.

8.Statistics Pocket Book. World land resource. -FAO: Ed. World Bank. Washington, 2008. -452 p.

9.Swinnen J.F.-M. An explanation of land reform choices in Central and Eastern Europe. Policy Research Group/ Working Paper № 5 - Brussels: European Communities, 2005. -25 p.

Аннотация

Приведены результаты исследований опыта земельных отношений в Швеции, которые свидетельствует о рациональном подходе к регистрации земель в стране, что можно использовать в Украине в процессе усовершенствования земельной реформы. Опыт Швеции может позволить оптимизировать количество необходимых для эффективной работы землеустроительной документации и покончить с дублированием работ, которые проводят разные структуры, а также обеспечить частичную самокупаемость ведения Земельного кадастра.

Ключевые слова; Швеция, земельные отношения, регистрация земель.

Annotation

The results of experience in land relations in Sweden, which showed a rational approach to the land registration in the country, which can be used in Ukraine in the process of improving land reform. Experience in Sweden can optimize the amount required for efficient operation of land documentation and eliminate work duplication that is carried out in different formations and to provide partial cost recovery of the land cadastre.

Keywords: Sweden, land relations, land registration.