

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ КАНАДИ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС****LIMITATIONS ON CANADIAN LAND USE RIGHTS: POLITICAL AND LEGAL DISCOURSE**

**Ковач Б.Л., аспірант кафедри земельного та аграрного права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

Статтю присвячено питанню обмеження права використання земель у Канаді. Політика Канади у сфері використання земель базується на тому, що приватне використання може негативно впливати на продуктивність земель, їх корисні властивості, вважаючи, що приватні суб'єкти, керуючись власними корисливими цілями, часто марнотратно використовують землю. Пріоритетними є економічні та екологічні національні інтереси, розвиток сільськогосподарської сфери. Приватна власність на землі має підтримуватися, якщо використання земель використовує підтримує корисність. Разом з тим, законодавство Канади надає муніципалітетам право на власний розсуд встановлювати умови для будь-якої забудови, включаючи підзаконні акти, які встановлюють тимчасові обмеження на нові дозволи на будівництво. Юридичне розширення муніципальної влади надало муніципалітетам майже повну свободу дій у здійсненні своїх повноважень у межах провінційної юрисдикції. Муніципалітети можуть ухвалювати підзаконні акти для регулювання своїх власних адміністративних процесів, а повноваження щодо прийняття підзаконних актів можуть бути делеговані муніципальному персоналу, посадовим особам та установам. Розширення дискреційних інструментів планування створює більшу роль для державних суб'єктів, які використовують власний розсуд, щоб гарантувати, що приватний розвиток окупається, компенсує шкоду, яку він завдає існуючій інфраструктурі, і забезпечує переваги для постраждалих громад. Утім, у межах наданих повноважень муніципалітети так чи інакше керуються передусім інтересами суспільства, що забезпечується через встановлення низки обмежень у праві використання земель. Водночас такі обмеження різняться не лише у межах різних провінцій, і, навіть, у різних частинах одного населеного пункту. У той же час, незалежно від їх специфіки обмеження стосуються двох аспектів: права використання земель шляхом вилучення корисних властивостей та права використання земель лише за наявності дозволу на той чи інших вид використання, а також до обов'язку дотримуватися низки законодавчо встановлених обмежень, які є обов'язковими для дотримання, навіть, за умови наявності дозволу.

**Ключові слова:** обмеження права, право землекористування, використання земель, невідповідне використання, відчуження земель.

The article is devoted to the question restrictions on the right to use land in Canada. Canada's policy in the field of land use is based on the fact that private use can negatively affect the productivity of land, its useful properties, considering that private entities, guided by their own selfish goals, often wastefully use land. Priority is given to economic and ecological national interests, development of the agricultural sector. Private ownership of land should be maintained if the use of the land supports utility. However, Canadian law gives municipalities the discretion to impose conditions on any development, including by-laws that place time limits on new building permits. The legal expansion of municipal power has given municipalities almost complete discretion in exercising their powers within provincial jurisdiction. Municipalities may enact by-laws to regulate their own administrative processes, and by-law authority may be delegated to municipal staff, officials and institutions. The expansion of discretionary planning tools creates a greater role for public actors to use discretion to ensure that private development pays for itself, compensates for the damage it causes to existing infrastructure, and provides benefits for affected communities. However, within the limits of the given powers, municipalities are guided in one way or another primarily by the interests of society, which is ensured by establishing a number of restrictions on the right to use land. At the same time, such restrictions differ not only within different provinces, and even in different parts of the same settlement. At the same time, regardless of their specifics, restrictions relate to two aspects: the right to use land by extracting useful properties and the right to use land by alienation, for the purpose of obtaining profit, etc. At the same time, the essence of the restrictions is reduced not only to the use of land only if there is a permit for one or another type of use, but also to the obligation to comply with a number of legally established restrictions, which are mandatory to observe, even if the permit is available. the right to use land by extracting useful properties and the right to use land by alienation, for profit, etc. At the same time, the essence of the restrictions is reduced not only to the use of land only if there is a permit for one or another type of use, but also to the obligation to comply with a number of legally established restrictions, which are mandatory to observe, even if the permit is available.

**Key words:** right restriction, land use right, land use, inappropriate use, land alienation.

**Постановка проблеми.** Державна власність розглядається в Канаді як форма власності, що найкращим чином відповідає як економічним, так і екологічним національним інтересам. Тому більшість канадських земель наразі належать державі. Відповідно, в законодавстві закріплений підхід заснований на встановленні певних обмежень щодо реалізації права використання земель та на максимальному обмеженні можливості відчуження федеральних земель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про те, що, попри наявність значної кількості досліджень, присвячених зарубіжному законодавству з тих чи інших питань, питання обмеження права використання земель Канади українські науковці не вивчали. Окремі аспекти цієї теми вивчали деякі іноземні дослідники, серед яких: Я. Біггар, Н. Бломлі, А. Сміт, Дж. Юінг та ін.

**Метою статті** є розглянути обмеження права використання земель за законодавством Канади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Політика Канади у сфері використання земель базується на тому,

що приватне використання може негативно впливати на продуктивність земель, їх корисні властивості. При цьому, апріорі вважається, що приватні суб'єкти, керуючись власними корисливими цілями, часто марнотратно використовують землю. Тому, коли земля не призначена для обробки, загалом не можна навести вагомих причин для того, щоб вона взагалі була приватною власністю. Разом з тим, приватна власність на землі має підтримуватися, якщо використання земель використовує підтримує корисність. Земля у приватну власність не надається власнику «для використання та зловживання та поведіння з нею так, ніби це стосується нікого, крім нього самого» [1, с. 354–355].

Проблематичним, на думку канадських науковців, є також нерегульований міський розвиток. Так, наприклад, Дж. Юінг, ще у першій згадці про «невідповідне використання» скаржиться на переважаючий анархічний розвиток Монреаля, акцентуючи увагу на тому, що фабрики перемищуються в центр міста, щоб отримати вигоду від тран-

спортної інфраструктури, але потім рухаються вгору міста в гонитві за робітниками, залишаючи нетрі та «порожню та непродуктивну землю». Він відкидає точку зору тих, хто вважає цей рух «маршем прогресу», стверджуючи, що це, насправді, «втрачений рух... встановлення та руйнування, будівництво та перебудова, стільки марнотратства та нічого досягнутого» [2, с. 6].

Згідно з конституцією Канади, планування землекористування визначено як відповідальність уряду провінції, і національний уряд Канади не має юрисдикції майже над усіма місцевими рішеннями щодо землекористування. Уряди провінцій потім делегують відповідальність за планування місцевого землекористування муніципальним органам влади, які за конституцією не є юридичними особами, а радше створюються урядами провінцій. Онтаріо відрізняється від інших провінцій у юридичному сенсі, оскільки уряд провінції створив Муніципальну раду Онтаріо – стороннього арбітра, призначеного для врегулювання муніципальних спорів щодо землекористування поза судами. Принагідно зауважимо, що усі провінції, окрім Британської Колумбії, мають певний тип апеляційних органів, але жодна з них не має такого ж повноваження, як Муніципальна рада Онтаріо [3]. В Онтаріо планувальникам наказано дотримуватися інструкцій провінції та впроваджувати політику на місцевому рівні [4], під загрозою, що їхні рішення можуть бути скасовані Муніципальною радою Онтаріо.

Законодавство Онтаріо, що регулює роботу всіх муніципалітетів [4] і зокрема Торонто [6], надає місту більше повноважень визначати суспільні інтереси. Юридичне розширення муніципальної влади надало муніципалітетам майже повну свободу дій у здійсненні своїх повноважень у межах провінційної юрисдикції [7]. Наприклад, муніципалітети можуть ухвалювати підзаконні акти для регулювання своїх власних адміністративних процесів, а повноваження щодо прийняття підзаконних актів можуть бути делеговані муніципальному персоналу, посадовим особам та установам. Подібним чином, Закон про планування Онтаріо змінився, щоб надати муніципалітетам більше свободи дій. Реформи планування на початку 1980-х років призвели до того, що уряди вищого рівня делегували муніципалітетам відповідальність і повноваження щодо контролю над землею та забудовою, щоб створити більш своєчасний і оперативний процес планування [8].

Дійсно, Закон про планування юридично надає муніципалітетам право на власний розсуд встановлювати умови для будь-якої забудови, включаючи підзаконні акти, які встановлюють тимчасові обмеження на нові дозволи на будівництво. Торонто дозволяє забудовникам будувати поза межами існуючих законів про зонування, подавши запит на поправку щодо зонування. Механізми, такі як програми зміни зонування на конкретній ділянці, дозволяють місту контролювати деталі розвитку та реконструкції, пов'язані зі складними проектами. З 1970-х років Торонто дотримувався постійної схеми зміни зонування окремих ділянок для забудови, недозволеної існуючим зонуванням, особливо в центрі міста, де протягом десятиліть зонування було основним способом планування та прийняття рішень щодо розвитку. Відповідно, високий рівень дискреційних повноважень через правові та нормативні рамки інституціоналізував те, що дослідники [9] вважають «культурою широких повноважень планування» в Онтаріо.

Відповідно, розширення дискреційних інструментів планування створює більшу роль для державних суб'єктів, які використовують власний розсуд, щоб гарантувати, що приватний розвиток окупається, компенсує шкоду, яку він завдає існуючій інфраструктурі, і забезпечує переваги для постраждалих громад. Органи місцевого самоврядування затверджують проекти розвитку, розглядаючи матеріальні питання, такі як інвестиції в парки та громадські центри, зважаючи на бюджетні обмеження, які розглядають міста

як фінансову вигоду від внесків забудовників. Дискреційний контроль розробки часто робить наголос на ефективності (тобто найвищому та найкращому використанні), але планувальники повинні узгоджувати конкуруючу логіку суспільних інтересів із швидкістю та продуктивністю затвердження приватних заявок на розробку [10].

Щоби отримати дозволи на забудову для змін, що виходять за межі параметрів статутних комплексних планів, учасники забудови повинні домовитися з міською владою, щоб отримати політичне та громадське схвалення. Відповідно до законодавства Канади передбачається декілька видів дозволів. Так, зокрема, жодна одна особа не має права без дозволу класу А виконувати будь-яку роботу чи діяльність на територіальних землях, яка передбачає:

- використання протягом будь-якого 30-денного періоду понад 150 кг вибухових речовин;
- використання будь-якого транспортного засобу, чиста вага якого перевищує 10 т, за винятком громадських доріг або стежок, які повністю або частково утримуються за рахунок федеральних коштів;
- використання будь-якого механізму з механічним приводом для буріння землі, робоча маса якого, за винятком ваги бурових штанг або хвостовиків, доліт, насосів та іншого допоміжного обладнання, перевищує 2,5 т;
- створення будь-якого кемпінгу, який буде використовуватися понад 400 людино-днів;
- створення будь-якого сховища нафтового палива місткістю понад 80 000 л. або використання одного контейнера для зберігання нафтового палива місткістю понад 4 000 л;
- використання будь-якої самохідної механічної машини для переміщення землі або очищення землі від рослинності;
- використання будь-якої стаціонарної механічної машини для гідравлічної розвідки, переміщення землі або розчищення землі, крім електропили;
- вирівнювання, планування, розчищення, зрізання або розчищення снігу будь-якої лінії, стежки чи смуги відведення, ширина якої перевищує 1,5 м і площа якої перевищує 4 га [11].

У той же час, жодна особа не має права без дозволу класу Б виконувати будь-яку роботу чи діяльність на територіальних землях, яка передбачає:

- використання упродовж будь-якого 30-денного періоду понад 50 кг, але менше 150 кг вибухових речовин;
- використання будь-якого транспортного засобу масою понад 5 т, але меншою за 10 т чистої маси транспортного засобу, за винятком доріг загального користування чи стежок, які повністю або частково утримуються за рахунок федеральних коштів, або використання будь-якого транспортного засобу будь-якої ваги, що чинить тиск на ґрунт понад 35 кПа;
- використання будь-якого механізму з механічним приводом для буріння землі, робоча вага якого, за винятком ваги бурових штанг або хвостовиків і доліт, насосів та іншого допоміжного обладнання, перевищує 500 кг, але менше 2,5 т;
- створення будь-якого кемпінгу, який використовуватиметься більш ніж двома людьми протягом більше ніж 100, але менше ніж 400 людино-днів;
- створення будь-якого сховища нафтового палива місткістю понад 4000 л, але менше 80000 л, або використання одного контейнера для зберігання нафтового палива місткістю понад 2000 л. але менше 4000 л;
- вирівнювання, планування, розчищення, зрізання або розчищення снігу будь-якої лінії, стежки чи смуги відведення, ширина якої перевищує 1,5 м, але площа не перевищує 4 га [11].

Разом з тим, жодна особа, яка має дозвіл, не має прямого дозволу в своєму дозволі або прямого письмового дозволу інспектора на проведення операцій із землекористування в межах 30 м від відомого пам'ятника або відомого чи підозрюваного історичного чи археологічного місця чи місця

поховання. При цьому, якщо, на думку інспектора, серйозна ерозія може бути результатом землекористування, особа, яка має дозвіл, повинна вжити таких заходів для контролю ерозії, які можуть вимагатися інспектором.

Крім того, якщо під час операції землекористування розкопується або іншим чином виявляється історичний або археологічний об'єкт, особа, яка має дозвіл, повинна негайно: по-перше, призупинити операцію землекористування на ділянці; по-друге, повідомити інженера чи інспектора про місце розташування ділянки та характер будь-яких розкопаних матеріалів, споруд або артефактів [3].

Цікаво, що, навіть, у межах одного міста застосування дискреційного планування різняться в різних його частинах. Це обумовлюється наявністю відмінностей у місцевих ринках нерухомості, зонуванні, культурі планування між районами департаменту планування та політичними інтересами місцевих радників. При цьому, дискреційна система планування Торонто генерує дуже різні вигоди для громади в певних частинах міста [10].

Окрім того, низка канадських провінцій регулюють і обмежують кількість землі, яку можуть придбати нерезиденти. Для компаній, які ведуть бізнес у Канаді, важливо знати та розуміти ці правила, оскільки вони часто можуть несподівано впливати на транзакції. Операція, пов'язана з прямою купівлею землі, на яку поширюється певний тип обмежень іноземної власності, є однією з найбільш очевидних ситуацій, які слід розглянути; однак навіть на злиття, поглинання чи подібні угоди можуть вплинути обмеження іноземної власності на землю, якщо залучені юридичні особи володіють землею, на яку поширюються обмеження. Якщо ці транзакції призводять до зміни контролю з метою визначення іноземного володіння, корпорація може бути зобов'язана продати частину або всю свою частку власності на відповідній землі.

Так, наприклад, в Альберті іноземні резиденти та корпорації, контрольовані іноземними державами, можуть володіти не більше ніж двома ділянками землі загальною площею 20 акрів. Ці правила поширюються на всі «контрольовані землі» (тобто землі, розташовані за межами міста, села чи села) і контролюються Управлінням іноземного володіння землею (FOIA) провінції. Це стосується всіх інтересів, придбаних прямо чи опосередковано, і включає придбання, зокрема через:

- договір купівлі-продажу;
- право першої відмови;
- оренду [12].

Разом з тим, варто зазначити, що компанії, зареєстровані за межами Канади, завжди вважаються такими, що контролюються іноземними державами, тоді як компанії, зареєстровані в Канаді, як правило, підпадають під обмеження щодо того, що не більше ніж 50 відсотків правової або бенефіціарної власності належать іноземним особам, щоб уникнути того, що вони вважаються такими, що контролюються іноземними державами. Крім того, публічні компанії,

які торгують на канадській біржі, як правило, повинні мати ради директорів, які складаються принаймні на дві третини з канадців (або постійних жителів Канади) [12].

У свою чергу, Саскачеван забороняє особам, що не є громадянами Канади, володіти ділянками загальною площею десять акрів. Цікаво, що дотримання зазначених вимог контролює Рада безпеки сільськогосподарських угідь. Така специфіка, на наш погляд, обумовлена тим, що у встановленні обмежень Саскачеван керується політикою пріоритетності розвитку сільського господарства. Зважаючи на це, обмеження спрямовані на збереження можливостей для жителів Саскачевану придбати «сільськогосподарську землю» (тобто всю землю, розташовану за межами міста, села чи меншого населеного пункту для сільськогосподарських цілей), а також підтримувати розвиток сильних сільських громад. Під вказані обмеження підпадають усі землі, визначені як землі сільськогосподарського призначення. Однак виняток становлять землі, яка використовується головним чином для видобутку, обробки, зберігання або транспортування корисних копалин [12].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, політика Канади у сфері землекористування базується на використанні земель у відповідності до найкращих економічних та екологічних інтересів суспільства та пріоритетності розвитку сільськогосподарської галузі, не завданні шкоди корисним властивостям земель, їх продуктивності. Це обумовило потребу закріплення у законодавстві низки обмежень права використання земель, які різняться не лише у межах різних провінцій, а й у різних частинах одного населеного пункту. Дискреційна система планування Торонто генерує дуже різні вигоди для громади в певних частинах міста.

Муніципалітети можуть ухвалювати підзаконні акти для регулювання своїх власних адміністративних процесів, а повноваження щодо прийняття підзаконних актів можуть бути делеговані муніципальному персоналу, посадовим особам та установам. Розширення дискреційних інструментів планування створює більшу роль для державних суб'єктів, які мають право на власний розсуд, щоб гарантувати, що приватний розвиток окупується, компенсує шкоду, яку він завдає існуючій інфраструктурі, і забезпечує переваги для постраждалих громад. Дискреційний контроль розробки часто наголошує на ефективності (тобто найвищому та найкращому використанні), але планувальники повинні збалансувати конкуруючу логіку суспільних інтересів зі швидкістю та продуктивністю затвердження приватних заявок на розробку.

Насамкінець, варто зазначити, що обмеження права використання земель Канади потребує подальшого наукового вивчення. Зокрема, у напрямку більш детального аналізу концепцій обмеження використання земель у різних провінціях.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Blomley N. Land use, planning, and the «difficult character of property». *Planning Theory & Practice*. 2017. № 18(3). S. 351–364.
2. Ewing, J. The Montreal situation in reference to town planning. *The Journal, Town Planning Institute of Canada*. 1921. № 1. S. 4–9.
3. Moore A. *Planning Politics in Toronto: The Ontario Municipal Board and Urban Development*. Toronto: University of Toronto Press. 2020. 271 p.
4. Ministry of Municipal Affairs and Housing. *Provincial Policy Statement*. Toronto: Ministry of Municipal Affairs and Housing. 2014. URL: <https://thamesriver.on.ca/wpcontent/uploads/PlanningRegulations/ProvincialPolicyStatement2014.pdf>
5. *Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25 – Bill 111*. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/s01025>
6. *City of Toronto Act, 2006*. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/06c11>.
7. Makuch S., Schuman M. Have We Legalized Corruption – The Impacts of Expanding Municipal Authority without Safeguards in Toronto and Ontario. *Osgoode Hall Law Journal*. 2015. Vol. 53. S. 301.
8. Cullingworth J. B. *Urban and Regional Planning in Canada*. URL: <https://doi.org/10.4324/9781351317726>
9. Smit A., Marcia V. *Public Interest, Private Property: Law and Planning Policy in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press. 2015. URL: <https://www.ubcpres.ca/public-interest-private-property>
10. Biggar J., Siemiatycki M. Tracing Discretion in Planning and Land-Use Outcomes: Perspectives from Toronto, Canada. *Journal of Planning Education and Research*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1177/0739456X20904427>
11. *Territorial Land Use Regulations (C.R.C., c. 1524)*. URL: [https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/C.R.C.\\_c.\\_1524/page-1.html#h-526870](https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/C.R.C._c._1524/page-1.html#h-526870)
12. Bowler A., Ackhurst K. *Restrictions in Canada on foreign ownership of land*. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9687d85-1077-4a39-8619-9f6948cdd908>