

Зміст дефініції «використання земель» за законодавством України та Канади: компаративний аналіз

Ковач Богдана Леонідівна¹

Опубліковано	Секція	УДК
24.07.2023	Право	332

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8174395>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Статтю присвячено компаративному аналізу змісту дефініції «використання земель» за законодавством України та Канади. Шляхом аналізу низки нормативно-правових актів України та Канади, у сфері земельних відносин, з'ясовано, що як законодавство України, так і законодавство Канади не лише не містить визначення досліджуваної дефініції, а й не дає змогу скласти чітке уявлення щодо її змісту. При цьому, підходи законодавця України та законодавця Канади щодо розуміння змісту дефініції «використання земель» мають значні відмінності. В цілому під використанням земель законодавці обох країн розуміють: посів та насадження сільськогосподарських та інших культур; використання корисних властивостей землі; спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд посів та насадження сільськогосподарських та інших культур; використання корисних властивостей землі; спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд тощо. Разом з тим, уваги заслуговує досвід Канади щодо використання земель шляхом їх обміну, що набуває особливої актуальності в умовах війни в Україні. Зокрема, за законодавством Канади державна земля може бути знецінена урядом або через фізичне знищення та занепад (гниття, ветхість, забруднення), або через бюджетну/ідеологічну трансформацію можливостей і пріоритетів державного сектора. Такі землі передаються до Канадської земельної компанії, завдання якої - взяти знецінену землю і перетворити її на товар, який знайде покупця через підвищення мінової вартості. У Канаді землі можна обмінювати на нові, за умови, що площа нової землі та її вартість є більшими. Допускається обмін приватних земель на землі Корони, за умови, що землі, які обмінюються мають: особливі місця існування дикої природи або водно-болотних угідь; рекреаційні можливості; прибережні біотопи; екологічно значущі території; доступ до земель корони або водних ресурсів; певну ринкову вартість; певну товарну вартість деревини. Та водночас не мають: відповідних обмежень, накладених на передачу, які Департамент не готовий прийняти; відомих або потенційних значних екологічних зобов'язань або забруднення.

Ключові слова: використання земель, користування землею, законодавство України, законодавство Канади, компаративний аналіз.

¹ Аспірант кафедра земельного та аграрного права, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна, <https://orcid.org/0009-0005-0425-9452>

Contents of the definition «use of land» according to the legislation of Ukraine and Canada: comparative analysis

Annotation. The article is dedicated comparative analysis of the content of the definition of «land use» under the legislation of Ukraine and Canada. Through the analysis of a number of normative legal acts of Ukraine and Canada in the field of land relations, it was found that both the legislation of Ukraine and the legislation of Canada not only do not contain the definition of the studied definition, but also do not make it possible to form a clear idea about its content. With, the approaches of the legislator of Ukraine and the legislator of Canada regarding the understanding of the content of the definition of «land use» have significant differences. In general, the legislators of both countries understand the use of land as follows: sowing and planting of agricultural and other crops; use of beneficial properties of land; construction of residential buildings, industrial and other buildings and constructions of crops and planting of agricultural and other crops; use of beneficial properties of land; construction of residential buildings, industrial and other buildings, and structures, etc. At the same time, the experience of Canada regarding the use of land through land exchange is worthy of attention, which is especially relevant in the context of the war in Ukraine. In particular, under Canadian law, public land can be devalued by the government or through physical destruction and decay (rotting, dilapidation, pollution), or through the budgetary/ideological transformation of public sector capabilities and priorities. Such lands are transferred to the Canadian Land Company, whose task is to take depreciated land and turn it into a commodity that will find a buyer through an increase in exchange value. In Canada lands can be exchanged for new ones, provided that the area of the new land and its value are greater. The exchange of private land for Crown land is allowed, provided that the land being exchanged has: special habitats for wildlife or wetlands; recreational opportunities; coastal biotopes; ecologically significant territories; access to crown land or water resources; certain market value; certain commodity value of wood. But at the same time they do not have: appropriate restrictions imposed on the transfer, which the Department is not ready to accept; known or potential significant environmental liabilities or pollution.

Keywords: land use, land use, legislation of Ukraine, legislation of Canada, comparative analysis.

Вступ

Постановка проблеми. Наука земельного права намагається розробляти доцільні й ефективні з точки зору методології обґрунтування різних моделей земельних правовідносин. Невід'ємною складовою земельних відносин на сучасному їх етапі є використання земель. Зважаючи на це, неабияк актуальним є вивчення поняттєвого апарату у цій сфері. Водночас в умовах сьогодення це питання потребує розгляду передусім через призму порівняльних досліджень. Зокрема, значний інтерес становить досвід Канади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання використання земель, як за законодавством України, так і за законодавством Канади неодноразово привертало увагу вчених. Утім, дослідження присвячені компаративному аналізу змісту дефініції «використання земель» за законодавством України та Канади у науці земельного права наразі відсутні.

Метою статті є компаративний аналіз змісту дефініції «використання земель» за законодавством України та Канади.

Результати

Системний аналіз земельного законодавства України [1; 2; 3; 4] та Канади [5; 6; 7; 8] дає підстави для висновку про наявність у законодавстві обох країн певних прогалин у частині регламентування використання земель. Адже ні законодавство України, ні законодавство Канади не містять визначення базової у цій сфері дефініції. Це свідчить про недосконалість законодавства у частині визначення термінологічного апарату.

Разом з тим, певні висновки щодо змісту цієї дефініції, виходячи із положень Земельного кодексу України, все ж таки можна зробити. Передусім зазначимо, Великий тлумачний словник сучасної української мови «використати» тлумачить як «застосовувати, вживати що-небудь з користю, користуватися чимось» [9, с. 137]. Зважаючи на це, уваги варто звернути, насамперед, на Главу 15 «Право користування землею» (ст. ст. 92-97-1 Земельного кодексу України) [2]. Проаналізувавши зміст положень цієї глави, можна зробити висновок про те, що законодавець під користуванням землею розуміє: по-перше, володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку (ст. 92 Земельного кодексу України); засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності (ст. 93 Земельного кодексу України) [2]. Утім, це лише на перший погляд.

Так, у ч. 1 ст. 95 Земельного кодексу України зазначається: «Землекористувачі, якщо інше не передбачено законом або договором, мають право:

- а) самотійно господарювати на землі;
- б) власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію;
- в) використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, ліси, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі;
- г) на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом;
- г) споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди» [2].

Вищенаведене дає підстави для припущення, що вітчизняний законодавець під користуванням землею розуміє також: самотійне господарювання на землі; посів та насадження сільськогосподарських та інших культур; використання корисних властивостей землі; спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд.

Разом з тим, у ст. 97 Земельного кодексу України йдеться про геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, які можуть проводити підприємства, установи та організації на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем [2].

У свою чергу, використання землі у розумінні ст. 97 Земельного кодексу України – це користування бурштиноносними надрами, на підставі угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт, що укладається із власником землі та/або за погодженням із землекористувачем, із обов'язковим затвердженням оцінки запасів у встановленому законодавством порядку після проведення геологічного вивчення на відповідній ділянці бурштиноносних надр [2].

До того ж, враховуючи етимологію дефініції «використання», цілком логічно до використання землею віднести:

- 1) сервітути:
 - прохід та проїзд на велосипеді; проїзд на транспортному засобі по наявному шляху;

- розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм); будівництво та розміщення об'єктів нафтогазовидобування;
- розміщення об'єктів трубопровідного транспорту;
- користування земельною ділянкою для потреб геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, корисних копалин з подальшим видобуванням корисних копалин (промислової розробки родовищ) загальнодержавного та місцевого значення та (або) для видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення з правом будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності, за умови що при цьому не порушуються права землевласника;
- прокладання та експлуатація ліній електропередачі, електронних комунікаційних мереж, трубопроводів, інших лінійних комунікацій;
- прокладання на свою земельну ділянку водопроводу із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку;
- розміщення (переміщення, пересування) об'єктів інженерної інфраструктури меліоративних систем;
- відвід води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню земельну ділянку;
- забір води з природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходу до природної водойми;
- поїння худоби із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, прогін худоби до природної водойми;
- прогін худоби по наявному шляху;
- встановлення будівельних риштувань та складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд;
- будівництво та проходження інженерних, кабельних, трубопровідних мереж, необхідних для повноцінного функціонування індустріальних парків; будівництво, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій;
- інші земельні сервітути (Глава 16 Земельного кодексу України);

2) суперфіцій (користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб);

3) емфітевзис (користування чужою земельною ділянкою для забудови) (Глава 16-1 Земельного кодексу України) [2].

Разом з тим, можна виокремити дещо відмінний підхід до розуміння використання земель в залежності від цільового призначення. Так, під використанням земель щодо земель електронних комунікацій законодавець розуміє розташування інфраструктури електронних комунікаційних мереж (ст.76 Земельного кодексу України); під використанням земель оборонного призначення - розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України (ст.77 Земельного кодексу України) [2] і т. д.

Окрім того, землю може бути використано як власність. Регулюванню права власності присвячено Главу 14 Земельного кодексу України [2].

Отже, як бачимо, законодавство України хоча не лише не містить визначення досліджуваної дефініції, а й не дає змогу скласти чітке уявлення щодо її змісту. На наш погляд, це обумовлює потребу внесення відповідних законодавчих змін. Зокрема, доцільно було б усунути вказану законодавчу прогалину шляхом розробки та закріплення на рівні Земельного кодексу України визначення дефініції «використання землі».

При цьому, пропонуємо взяти до уваги досвід Канади. Зокрема, цікавим видається законодавче закріплення у положеннях Закону про землю ветеранів [10] визначення дефініції «операція землекористування» (exploitation des terres – дослівно перекладається, як експлуатація землі), яку тамтешній законодавець визначає як будь-яку роботу або діяльність на територіальних землях, яка потребує дозволу.

Разом з тим, не можна оминати увагою те, що законодавство Канади містить положення щодо використання земель: в якості заповідників, мисливських заказників, пташиних заповідників, громадських стрілецьких майданчиків, громадських курортів, а також для облаштування смуги відводу для земляного полотна, для ліній електропередачі або для трубопроводів через територію землі разом з такими іншими територіальними землями, які можуть бути визнані необхідними для станцій, станційних майданчиків, майстерень, будівель, дворів, насосів, резервуарів, резервуарів або інших пов'язаних з ними приналежностей; розміщення місць громадського культу, могильників, шкіл, ринків, в'язниць, будівель суду, ратуш, громадських парків чи садів, лікарень, гаваней, пристаней, міст, аеропортів, посадочні майданчики, залізничні станції, міські об'єкти, історичні об'єкти або для інших суспільних цілей [10].

Варто також зазначити щодо наявності у положеннях Земельного кодексу Канади [7] такої форми використання земель як обмін землею. Права на наземні ресурси (воду, деревину, корисні копалини, енергію) зараз зазвичай надаються лише через оренду або ліцензію. У свою чергу, за законодавством Канади державна земля може бути знецінена урядом або через фізичне знищення та занепад (гниття, ветхість, забруднення), або через бюджетну/ідеологічну трансформацію можливостей і пріоритетів державного сектора. Такі землі передаються до Канадської земельної компанії (Canada Lands Company), завдання якої - взяти знецінену землю і перетворити її на товар, який знайде покупця через підвищення мінової вартості.

Ст. 12 Земельного кодексу Канади землі можна обмінювати на нові землі. При цьому, встановлюється, що площа нової землі та її вартість мають бути більшими.

Цікаво, що допускається обмін приватних земель на землі Корони. Водночас земля, запропонована для обміну, повинна:

- мати такі важливі ресурси для Корони, як-от:
- особливі місця існування дикої природи або водно-болотних угідь;
- рекреаційні можливості;
- прибережні біотопи;
- екологічно значущі території;
- доступ до земель корони або водних ресурсів.
- мати ринкову вартість в межах 10% земель, що обмінюються;
- мати товарну вартість деревини в межах 10% вартості земель, які підлягають обміну;

- не мати відповідних обмежень, накладених на передачу, які Департамент не готовий прийняти;

- не мати відомих або потенційних значних екологічних зобов'язань або забруднення [10].

Земля, запропонована для обміну, повинна:

- сприяти консолідації Королівської землі;
- зменшити межі обслуговування;
- відповідати принаймні одному з наступних критеріїв:

1) має більше ніж 50% свого кордону, спільного з Землею Корони;

2) межує із Землею Корони та використовує кордони, які не потребують періодичного обслуговування (наприклад, дороги, річки), таким чином, що довжина кордону, що потребує обслуговування, зменшується;

3) примикає до іншої приватної землі, розташованої в межах основного кварталу, таким чином, що придбання призведе до майбутньої консолідації земельних одиниць [10].

У ЗК України [2] положення щодо можливості обміну земель відсутні. Проте в умовах війни такий досвід, на наш погляд, був би цінним. Підтвердженням, зокрема, є ситуація з підривом, у червні 2023 року, військами РФ Каховської ГЕС. Адже вплив на українські землі безперечний: заболочення осушених земель, засолення, спустошення, необхідність зміни посівних культур, до якої українські фермери, які вели господарство на постраждалих земельних ділянках до катастрофи, можуть бути не готові. Очікується, що через деградацію ґрунтів, спричинену підривом ГЕС, у найближчі роки площі багаторічних насаджень істотно скоротяться, виробництво фруктів та ягід відповідно теж знизиться на тривалий період.

Принагідно зауважимо, що, незважаючи на 400 років колоніально-капіталістичних вторгнень, лише 10 відсотків території Канади є приватною власністю; 90 відсотків – це земля «Корони», якою в кінцевому підсумку володіє британський монарх, але утримується та управляється «зберігачами» в державному секторі Канади (урядові департаменти, міністерства, агентства). Оскільки переважна більшість землі в Канаді є «державною» землею, а федеральний уряд є найбільшим землевласником у країні, сам розмір канадської суші також робить цей уряд одним із найбільших землевласників у світі: 28 мільйонів квадратних метрів землі будівельний простір і 23 мільйони гектарів землі, і це лише враховуючи його власність на «півдні» нижче 49-ї паралелі. Під час початкового періоду колоніального правління угоди, укладені з приватними розробниками залізниць і фермерами-поселенцями, означали, що права корони на землю часто передавалися приватним особам, а права корінного населення на колективну власність часто ігнорувалися. У 1867 році Акт про Британську Північну Америку зміцнив права федеральних і провінційних урядів, а також розподіл влади між ними. Багато земель, у тому числі міських, стали частиною юрисдикції провінційного уряду, а федеральні володіння збереглися на північних територіях і були розкидані по країні в міських і сільських місцях (наприклад, федеральна діяльність, пов'язана з транспортом, спадщиною, національною обороною тощо). Упродовж наступних 150 років провінційні уряди, у свою чергу, поступилися більшістю своїх коронних прав на міські та сільськогосподарські землі через систему вільного володіння (довгострокова оренда, юридично визнана через платну купівлю), але зберегла право власності на всі ресурси надр [11].

Як бачимо, наведений підхід не узгоджується з іншими положеннями та нормативно-правовими актами. Тому, безсумнівно, наведене визначення складно визнати досконалим. Утім, сам факт закріплення визначення у законодавстві, на наш погляд, є позитивним кроком. До того ж, за можливе видається його часткове запозичення.

Висновки

Таким чином, порівняльний аналіз законодавства України та Канади щодо змісту дефініції «використання земель», дає змогу зробити такі висновки:

- ні законодавство України, ні законодавство Канади не містять визначення дефініції «використання земель», що свідчить про недосконалість законодавства обох країн у частині визначення термінологічного апарату у сфері земельних відносин;
- підходи законодавця України та законодавця Канади щодо розуміння змісту дефініції «використання земель» мають значні відмінності;

- як законодавство України, так і законодавство Канади не лише не містить визначення досліджуваної дефініції, а й не дає змоги скласти чітке уявлення щодо її змісту.

Крім того, уваги заслуговує досвід Канади щодо використання земель шляхом їх обміну. Адже державна земля в Україні також може бути знецінена. Особливої актуальності це питання набуває в умовах війни в Україні. Зокрема, за законодавством Канади державна земля може бути знецінена урядом або через фізичне знищення та занепад (гниття, ветхість, забруднення), або через бюджетну/ідеологічну трансформацію можливостей і пріоритетів державного сектора. Такі землі передаються до Канадської земельної компанії, завдання якої - взяти знецінену землю і перетворити її на товар, який знайде покупця через підвищення мінової вартості.

Насамкінець, варто зазначити, що питання змісту дефініції «використання земель» за законодавством України та Канади у контексті їх порівняння потребує подальшого наукового вивчення. Зокрема, з метою розробки авторського підходу щодо оптимального та вичерпного його тлумачення, а також розробки рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання використання земель в Україні, на основі позитивного досвіду Канади.

Список використаних джерел

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Земельний кодекс України : закон України від 25.10.2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 року №962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15/find?text=%E5%EA%EE%EB%EE%E3>
4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 року №858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>
5. Territorial Lands Act. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/T-7/FullText.html>
6. Veterans' Land Act. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/V-1.5/page-1.html#h-462748>
7. Canada Lands Surveys Act. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-6/page-1.html>
8. Indian Act. URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/I-5/>
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
10. Crown Lands - Land Exchanges. URL: https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/services/services_renderer.3355.Crown_Lands_-_Land_Exchanges.html
11. Whiteside H. The state's estate: Devaluing and revaluing 'surplus' public land in Canada. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 2019. №51(2). P. 505–526.