

ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ И ПРОВИНЦИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ КАНАДЫ

© Александр Андреевич АРТАМОНОВ

Государственный университет по землеустройству, г. Москва,
Российская Федерация, аспирант, кафедра земельного права,
e-mail: allarrt@yandex.ru

Проведен правовой анализ особенностей института правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения в Канаде. Особое внимание уделяется данному виду деятельности в провинциях и муниципалитетах, характеризуется процесс охраны земель сельскохозяйственного назначения и землеустройства. Необходимо отметить, что большое внимание в законодательстве в этой сфере уделяется сохранению благоприятной экологической обстановки с учетом интересов провинций и муниципалитетов, одним из важных результатов является повышение рентабельности фермерских хозяйств. В целом меры, предпринимаемые правительством Канады в этой сфере, являются успешными.

Ключевые слова: правовой анализ; охрана земель сельскохозяйственного назначения; землеустройство; Канада; законодательство.

Сохранение сельскохозяйственных земель в Канаде в первую очередь зависит от законов провинциального землеустройства, землепользования и зонирования. Роль правительства провинции в планировании землепользования заключается в предоставлении рекомендаций путем выпуска общих правил, начал и планов, содержащих положения о защите сельскохозяйственных угодий, природных ресурсов и способствованию устойчивому развитию земель сельскохозяйственного назначения.

Акт Планирования (Planning Act) обеспечивает систему планирования землепользования, которая имеет своей целью содействие устойчивому экономическому развитию при сохранении благоприятной окружающей среды [1, р. 3]. Данный акт определяет способы контроля за использованием земель, а так же юрисдикцию и полномочия муниципальных и провинциальных органов власти. Акт Планирования учитывает провинциальные и региональные интересы при проведении провинциального и муниципального планирования использования земли, а также обеспечивает соответствие всех планировочных решений Общим Правилам Муниципальной Политики (Provincial Policy Statement) [2]. Он устанавливает процесс землеустройства, в котором признается право принятия решений и самостоятельности местного самоуправления, и обеспечивает местные органы власти различными правовыми инструментами для облегчения планирования землепользования. Общие Правила Муниципаль-

ной Политики 2005 (PPS) издаются на основании раздела 3 Акта Планирования [3]. Два из трех разделов Общих Правил Муниципальной Политики посвящены охране земель сельскохозяйственного назначения. Правила признают земли сельскохозяйственного назначения в качестве важного ресурса, нуждающегося в особой защите [2].

Роль муниципальных органов власти в планировании землепользования является значительной. У местных органов власти имеются знания местных климатических условий, землепользования и мощностей, имеющих отношение к сельскому хозяйству и пищевой продукции. Несмотря на то, что всеобъемлющие провинциальные законы, политика и планы устанавливают приоритеты планирования землепользования и содержат некоторые указания, множество вопросов, требующих решения, находятся в компетенции муниципалитетов для принятия более четких решений, связанных с планированием землепользования на местах. Данные решения, принятые местными органами самоуправления, признаются отвечающими местным условиям и способствующими сохранению местных общин. При разработке плановых документов и подзаконных актов о зонировании и определении землепользования местные планировочные решения и документы должны быть согласованы с общими началами провинциальной политики и соответствовать провинциальным планам. Официальный план муниципалитета излагает общие цели планирования и политики, кото-

рые определяют будущее землепользования. Подзаконные акты о зонировании содержат конкретные правила и положения, которые определяют использование земель.

Суть угрозы сельскохозяйственным землям состоит в переводе сельскохозяйственных земель в другие категории во многом вследствие финансового кризиса фермерских хозяйств, подрывающего их жизнеспособность. Последний уменьшает стимул поддерживать продуктивные и устойчивые хозяйства и способствует использованию сельскохозяйственных земель не по целевому назначению. Данная проблема решается двумя способами:

- 1) сохранением сельскохозяйственных земель;
- 2) повышением экономической жизнеспособности малых и средних хозяйств.

Одним из наиболее распространенных подходов к сохранению сельскохозяйственных земель в Канаде, как и в США, является назначение специальных сельскохозяйственных зон. В таких зонах использование земель под фермерские хозяйства является приоритетным, а использование земель в несельскохозяйственных целях ограничено. Такие ограничения способствуют поддержке сельскохозяйственной базы и защите экономической жизнеспособности сельского хозяйства. Многие инструменты планирования землепользования для сохранения земель сельскохозяйственного назначения сосредоточились на сохранении сельскохозяйственных земель для коммерческого использования. Такие правила землепользования обозначают допустимые виды использования земель сельскохозяйственного назначения и ограничивают раздел земельного участка. Это, в свою очередь, обеспечивает возможность долгосрочного планирования и инвестиций в сельское хозяйство. Однако эти же правила ограничивают оборотоспособность земель сельскохозяйственного назначения [4, p. 8]. Еще одним недостатком указанных правил является ограничение допустимых форм ведения сельского хозяйства, что может впоследствии явиться препятствием внедрения инноваций в сельскохозяйственном секторе для небольших и средних фермерских хозяйств [4, p. 3].

В свете вышесказанного защитные сельскохозяйственные зоны могут быть использованы для защиты сельскохозяйственных

земель и содействия местному производству продовольствия путем:

- назначения сельскохозяйственных зон для исключительного использования под фермерское хозяйство;
- определения разрешенного использования сельскохозяйственных земель, включая соответствующие несельскохозяйственные виды использования, связанные с сельским хозяйством;
- разработки правил, подходящих для преобладающего типа сельскохозяйственного использования в пределах каждой сельскохозяйственной зоны, а также создания исключений, разрешающих раздел земельного участка (при этом раздел земельного участка в несельскохозяйственных целях строго контролируется).

Одновременно с этим планирование землепользования определяет буферные зоны, которые должны быть установлены между городскими и сельскохозяйственными районами. Кроме того возможно использовать рыночные стимулы для стратегической поддержки сельского хозяйства и препятствованию «нашествию города на деревню».

В результате реализации подхода по формированию специальных сельскохозяйственных зон в Британской Колумбии был создан Запасник Сельскохозяйственных Земель (Agricultural Land Reserve ALR) [5]. ALR – это специальная зона землепользования, в которой сельскохозяйственное использование признано приоритетным, сельское хозяйство поощряется, а землепользование в несельскохозяйственных целях ограничено [6]. ALR управляется Комиссией по Землям Сельскохозяйственного назначения (Agricultural Land Commission ALC), которая является независимой службой, целью которой является охрана земель сельскохозяйственного назначения и поощрение фермерского бизнеса в Британской Колумбии. Акт 34, изданный Комиссией по Землям Сельскохозяйственного назначения в 1973 г. в ответ на существенное уменьшение площади земель сельскохозяйственного назначения, определил законодательную базу программы по их сохранению в Британской Колумбии.

ALR состоит из земель, которые имеют потенциал для сельскохозяйственного производства, и охватывает примерно 4,7 млн га как частных, так и государственных земель. Принятие решений, относящихся к ALR, происходит на уровне провинции, а акты

ALR имеют приоритет над другими законодательными актами и подзаконными актами, которые применяются к земле, входящей в ALR. Провинциальные органы и органы местного самоуправления, как ожидается, принимают решения в соответствии с провинциальной политикой сохранения сельскохозяйственных земель. С момента своего создания в 1973 г., ALR смягчил угрозу расширения поселений на сельскохозяйственных землях. Система, созданная ALR, обязала местные органы власти искать инновационные подходы к расширению поселений через уплотнение городской застройки и создание компактных общин. Близость ALR к городам также улучшила доступ местных потребителей к продовольствию, что увеличило рентабельность фермерских хозяйств, способствуя, тем самым, рациональному и целевому использованию сельскохозяйственных земель.

В другой провинции Канады, Онтарио, в данной области действуют два законодательных акта: Places to Grow Act 2005 и Greenbelt Act 2005 [7, p. 13; 8. p. 1]. Они предназначены для стратегической координации роста и устранения давления городских построек на экологически чувствительные и сельскохозяйственные земли.

Places to Grow Act является провинциальным законодательным актом, который стратегически определяет развитие сельскохозяйственных земель, принимая во внимание местные нужды, преимущества и возможности [7, p. 13]. The Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe 2006 направляет развитие сельскохозяйственных земель в пределах Большой Золотой Подковы – обширной сельскохозяйственной территории около озера Онтарио [9]. Это двадцатипятилетний план, который определяет, как должны использоваться земли, ресурсы и государственные инвестиции. Главной целью этого плана является защита сельскохозяйственных угодий и зеленых насаждений [10].

Таким образом, проведенный анализ мер по охране земель сельскохозяйственного назначения и поддержке сельского хозяйства позволяет сделать вывод о существенной заботе канадского правительства о сельском хозяйстве. Кроме того, большое внимание уделяется сохранению количественных показателей земель сельскохозяйственного назначения и сохранению благоприятной природной и экологической обстановки. Прави-

тельство Канады предпринимает шаги по сдерживанию распространения города и повышению рентабельности фермерских хозяйств. Данный опыт, по нашему мнению, был бы весьма полезен для отечественных законодателей в сфере охраны земель сельскохозяйственного назначения.

-
1. Planning Act. R.S.O., 1990. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90p13_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 2. Citizen's Guide to Land Use Planning, No 1: The Planning Act / Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. URL: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=5920> (accessed: 2.06.2014).
 3. Provincial Policy Statement. 2005. URL: <http://www.mah.gov.on.ca/Asset1421.aspx> (accessed: 2.06.2014).
 4. Food and Farm Innovation in the Creative Age / Ryerson University. 2009. URL: <http://sustainontario.com/wp2011/wp-content/uploads/2010/04/Farm-and-Food-Studio-Kit-09-121.pdf> (accessed: 2.06.2014).
 5. Agricultural Land Commission, Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation. 2002. URL: http://www.alc.gov.bc.ca/legislation/Reg/ALR_Use-Subd-Proc_Reg.html (accessed: 2.06.2014).
 6. The Commission // Government of British Columbia, Provincial Agricultural Land Commission. URL: http://www.alc.gov.bc.ca/commission/alc_main.htm (accessed: 2.06.2014).
 7. Places to Grow Act. 2005. S.O.2005. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05p13_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 8. Greenbelt Act. 2005. S.O. 2005. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05g01_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 9. Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe / Ontario Ministry of Infrastructure. 2006. Office Consolidation 2012. URL: <https://www.placestogrow.ca/content/ggh/plan-cons-english-all-web.pdf> (accessed: 2.06.2014).
 10. Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe / Ontario Ministry of Infrastructure. 2006. URL: https://www.placestogrow.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=14 (accessed: 2.06.2014).

-
1. Planning Act. R.S.O., 1990. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90p13_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 2. Citizen's Guide to Land Use Planning, No 1: The Planning Act / Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing. URL: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=5920> (accessed: 2.06.2014).

- mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=5920 (accessed: 2.06.2014).
3. Provincial Policy Statement. 2005. URL: <http://www.mah.gov.on.ca/Asset1421.aspx> (accessed: 2.06.2014).
 4. Food and Farm Innovation in the Creative Age / Ryerson University. 2009. URL: <http://susta.inontario.com/wp2011/wp-content/uploads/2010/04/Farm-and-Food-Studio-Kit-09-121.pdf> (accessed: 2.06.2014).
 5. Agricultural Land Commission, Agricultural Land Reserve Use, Subdivision and Procedure Regulation. 2002. URL: http://www.alc.gov.bc.ca/legislation/Reg/ALR_Use-Subd-Proc_Reg.html (accessed: 2.06.2014).
 6. The Commission // Government of British Columbia, Provincial Agricultural Land Commission. URL: http://www.alc.gov.bc.ca/commission/alc_main.htm (accessed: 2.06.2014).
 7. Places to Grow Act. 2005. S.O.2005. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05p13_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 8. Greenbelt Act. 2005. S.O. 2005. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_05g01_e.htm (accessed: 2.06.2014).
 9. Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe / Ontario Ministry of Infrastructure. 2006. Office Consolidation 2012. URL: <https://www.placestogrow.ca/content/ggh/plan-cons-english-all-web.pdf> (accessed: 2.06.2014).
 10. Growth Plan for the Greater Golden Horseshoe / Ontario Ministry of Infrastructure. 2006. URL: https://www.placestogrow.ca/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=14 (accessed: 2.06.2014).

Поступила в редакцию 12.06.2014 г.

UDC 341

PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND OF MUNICIPAL-GOVERNMENTAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS OF CANADA

Aleksander Andreyevich ARTAMONOV, State University of Land Use Planning, Moscow, Russian Federation, Post-graduate Student, Land Law Department, e-mail: allarrt@yandex.ru

Legal analysis of the features of the Institute of Legal Protection of agricultural land in Canada is conducted. Particular attention is given to this kind of activity in the provinces and municipalities; the process is characterized by the protection of agricultural land and land management. It should be noted that much attention to the law in this area is given to the preservation of favorable environmental conditions, taking into account the interests of the provinces and municipalities; one of the important results is to increase the profitability of farms. In general, the measures taken by the Government of Canada in this area are successful.

Key words: legal analysis; protection of agricultural lands; land management; Canada; legislation.