

Порівняльно-правовий аналіз складів юридичних правопорушень у сфері земельних відносин у національному законодавстві України та Канади на прикладі закону про землю територій північно-західних територій та Нунавуту Канади від 1985 року

*Балюк Галина Іванівна*¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.05.2024	Право	349.41

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11516920>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Враховуючи як суттєві відмінності у правових системах України та Канади, так і щодо складів відповідних юридичних правопорушень зокрема, дана робота, присвячена питанням порівняльно-правових аспектів систем законодавства обраних держав, є надзвичайно актуальною.

Метою роботи є проведення порівняльно-правового аналізу складів юридичних правопорушень у законодавстві Канади на прикладі Закону про землю територій Північно-Західних територій та Нунавуту Канади від 1985 року та чинного національного законодавства України у сфері земельних правовідносин.

Нормативну базу роботи складають Закон про землю територій Північно-Західних територій та Нунавуту Канади від 1985 року, Закон України «Про землеустрій», Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України.

У роботі в порівняльно-правовому аспекті було розглянуто правопорушення у сфері землеустрою та правопорушення щодо порядку володіння територіальними землями. Констатовано, що для Закону про землю територій Північно-Західних територій та Нунавуту Канади від 1985 року притаманним є більш широке розуміння конструкції відповідальності за порушення нормативних вимог даного правового акту. Відмінними для земельного законодавства Канади і національного земельного законодавства України у сфері земельних правовідносин є розуміння інституту множинності правопорушень, розуміння триваючих правопорушень, правопорушення, що вчинено повторно, що було викладено у роботі. Також для Закону про землю територій Північно-Західних територій та Нунавуту Канади від 1985 притаманним є суттєво більший (фактично, в сотні тисяч разів) розмір санкцій у виді штрафу за порушення вимог земельного законодавства.

¹ доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права Національного-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, <https://orcid.org/0000-0001-5855-0142>

З урахуванням підходу канадського законодавця, можна запропонувати імплементувати на рівні Кодексу України про адміністративні правопорушення кваліфікуючу ознаку «повторно» щодо адміністративних правопорушень у сфері землеустрою.

Склади інших правопорушень у сфері земельних правовідносин в національному законодавстві України та Канади в компаративному аспекті можуть слугувати підставою для подальших юридичних досліджень.

Ключові слова: компаративне дослідження, порушення законодавства, юридична відповідальність, законодавство України, законодавство Канади, порівняльний аспект, захист земельних прав, обмеження земельних прав, земельні спори, земельне законодавство України, земельне законодавство Канади.

Comparative legal analysis of the components of legal offenses in the field of land relations in the national legislation of Ukraine and Canada using the land law of the northwest territories and Nunavut of Canada from 1985

Abstract. Taking into account both the significant differences in the legal systems of Ukraine and Canada, as well as regarding the composition of the relevant legal offenses in particular, this work, devoted to issues of comparative legal aspects of the legal systems of the selected countries, is extremely relevant.

The purpose of the work is to conduct a comparative legal analysis of the composition of legal offenses in Canadian legislation using the example of the Land Law of the Northwest Territories and Nunavut of Canada from 1985 and the current national legislation of Ukraine in the field of land relations.

The normative base of the work consists of the Law on the Land of the Northwest Territories and Nunavut of Canada from 1985, the Law of Ukraine «On Land Management», the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Criminal Code of Ukraine.

In the work, offenses in the field of land management and offenses related to the order of ownership of territorial lands were considered in the comparative legal aspect. It has been established that the Land Act of the Northwest Territories and Nunavut of Canada from 1985 is characterized by a broader understanding of the construction of responsibility for violating the regulatory requirements of this legal act. Distinctive for Canadian land legislation and national land legislation of Ukraine in the field of land legal relations are the understanding of the institution of multiplicity of offences, the understanding of ongoing offences, the offense committed repeatedly, which was set out in the work. Also, the Land Act of the Northwest Territories and Nunavut of Canada from 1985 is characterized by a significantly larger (in fact, hundreds of thousands of times) amount of sanctions in the form of a fine for violating the requirements of the land legislation.

Taking into account the approach of the Canadian legislator, it is possible to propose to implement at the level of the Code of Ukraine on administrative offenses the qualifying sign «repeatedly» regarding administrative offenses in the field of land management.

Compositions of other offenses in the field of land legal relations in the national legislation of Ukraine and Canada in a comparative aspect can serve as a basis for further legal research.

Keywords: comparative research, violation of legislation, legal responsibility, legislation of Ukraine, legislation of Canada, comparative aspect, protection of land rights, restriction of land rights, land disputes, land legislation of Ukraine, land legislation of Canada

Вступ

Питання юридичної відповідальності не лише в порівняльно-правовому аспекті, а й в загальному вигляді, має важливе теоретичне значення. Саме при правильному розумінні (тлумаченні) юридичної відповідальності можна коректно зрозуміти конструкцію відповідного юридичного правопорушення, його санкцій та меж правової відповідальності, що дозволить не лише притягнути винну (винних) особу (осіб) до відповідальності, а й правильно визначити їм покарання. В межах даної роботи ми розглядатимемо нормативну регламентацію складів юридичних правопорушень у сфері земельних правовідносин в порівняльно правовому аспекті з національним законодавством України на прикладі Закону про землю територій Північно-Західних територій та Нунавуту Канади від 1985 року (далі – Закон від 1985 року).

Стан дослідження. В юридичній літературі питанню компаративного аналізу юридичної відповідальності в земельних правовідносинах присвячено небагато робіт. Л.В. Мелех присвятила роботу юридичній відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. О. Літошенко розглядала особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. Публікація М.В. Шульги стосується особливостей юридичної відповідальності в земельному праві. А.В. Катрич опублікувала роботу щодо відповідальності за порушення земельного законодавства.

Таким чином, більшість робіт у сучасній доктрині земельного права стосується особливостей та конструкцій юридичної відповідальності у сфері земельних правовідносин на рівні національного земельного законодавства України. Водночас порівняльно-правовий аспект досліджуваного питання (зокрема, щодо земельного законодавства Канади), дослідниками в повному обсязі не розглядався.

Метою роботи є проведення порівняльно-правового аналізу складів юридичних правопорушень у законодавстві Канади на прикладі Закону від 1985 року та чинного національного законодавства України у сфері земельних правовідносин.

Результати

Перша згадка про юридичну відповідальність за порушення земельного законодавства в межах Закону від 1985 року міститься у пункті 7 Закону. Так, згідно з даною нормою, «кожна особа є винною в правопорушенні, яка (а) порушує будь-які правила, прийняті відповідно до пункту 5; або (b) не дотримується будь-якого положення або умови дозволу, виданого відповідно до такого положення» [1].

Нагадаємо, що згідно з пунктом 5 Закону від 1985 року передбачає: «відповідно до розділу 6, Губернатор у Раді може прийняти правила щодо дотримання (а) охорона, контроль і використання поверхні землі в зоні землеустрою, виділеної та виділеної відповідно до пункту 4; і (b) видачу дозволів на використання поверхні землі в зоні землеустрою, терміни та умови цих дозволів та плати за них» [1].

Такий нормативний підхід канадського законодавця дає підставу для серйозного висновку – порушення законодавства щодо землеустрою виокремлено в Законі від 1985 року в окремий структурний елемент.

Пункт 7.1.1. Закону від 1985 року передбачає санкцію за порушення законодавства Північно-Західних територій та Нунавуту Канади у сфері землеустрою, а також кваліфіковані види розглядуваних правопорушень: «кожна особа, яка вчинила злочин згідно з підпунктом (1) несе відповідальність у спрощеному судовому порядку, (а) за перше порушення - до штрафу, що не перевищує 100 000 доларів США; і (b) за повторне чи наступне порушення - до штрафу, що не перевищує 200 000 доларів США» [1].

Пункт 7.2. Закону від 1985 року регламентує розуміння тривалого правопорушення у сфері землеустрою Північно-Західних територій та Нунавуту Канади: «правопорушення згідно з підпунктом (1), яке вчинене тривало більше ніж один день, є

окремим правопорушенням для кожного дня, коли воно було вчинене або протягом більш тривалого строку» [1].

Коментуючи в цілому пункт 7 Закону від 1985 року, можемо виявити суттєві відмінності до підходу канадського законодавця щодо викладення складу юридичного правопорушення у сфері землеустрою. Зокрема, це стосується розуміння власне складу юридичних правопорушень. Для Закону від 1985 року притаманним є більш широке розуміння конструкції відповідальності за порушення нормативних вимог даного правового акту. Про це свідчать формулювання «порушує будь-які правила», «не дотримується будь-якого положення або умови дозволу». Тобто для притягнення винної особи до відповідальності у сфері землеустрою достатньо просто звернутися безпосередньо до положень тексту Закону від 1985 року та констатувати, що вони були порушені.

Такий підхід не є притаманним для українського законодавства (не лише у сфері земельних правовідносин, а й загалом), адже класично модель юридичного правопорушення на національному рівні в Україні регламентована більш чітко за схемою «об'єкт», «об'єктивна сторона», «суб'єкт», «суб'єктивна сторона». Також, за загальним правилом, в українському законодавстві питання складів юридичних правопорушень не регламентуються на рівні так званих «спеціальних» законів. Не виключенням став і Закон України «Про землеустрій», у статті 68 якого вказано «особи, винні в порушенні законодавства у сфері землеустрою, несуть відповідальність згідно із законом» [2].

Прикладом, що ілюструє вищеописану ситуацію, є склад адміністративного правопорушення, викладений у статті 53-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту, визначених у документації із землеустрою, або за відсутності такої документації (крім випадків, якщо відповідно до закону розроблення документації із землеустрою не вимагається) -тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [3].

Стаття 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, містить склад адміністративного правопорушення щодо недотримання правил землеустрою та викладена наступним чином: «відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою - тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [3].

Таким чином бачимо – в українському законодавстві юридична відповідальність за порушення нормативних вимог щодо землеустрою регламентована більш чітко.

Водночас у Законі від 1985 року є позитивні моменти, які можна розглянути з позицій можливості запозичення для досвіду нормативної регламентації юридичної відповідальності за порушення вимог щодо землеустрою для України. Це стосується кваліфікуючої ознаки «повторно». Вона у складі адміністративних правопорушень, передбачених статтями 53-3 та 55 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відсутня. Вважаємо, що в цьому аспекті досвід Канади можна розглядати для імплементації в українське законодавство.

Імпонує нам і підхід щодо більш жорстких санкцій за розглядуваний тип правопорушень. Так, у Законі від 1985 року санкції становлять 100 000 доларів США за вчинення простого правопорушення і 200 000 доларів США за правопорушення, обтяжене кваліфікуючими ознаками. Водночас в Україні адміністративні правопорушення караються більш м'яко - штрафом для громадян від десяти до двадцяти

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та для посадових осіб - від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Один неоподаткований мінімум для штрафу складає 17 гривень. Отже, можемо констатувати, що санкції за правопорушення у сфері землеустрою в Україні та Канаді відрізняються колосально.

Водночас, не можна суто технічно впровадити жорстку санкцію з Закону від 1985 року в українське адміністративне законодавство, адже це суттєво порушить не лише правила законодавчої техніки, а й всю структуру Кодексу України про адміністративні правопорушення, логічність викладення його норм. Наразі ми переконані, що низький розмір штрафу в адміністративному законодавстві України, не лише для правопорушень у сфері землеустрою, а й загалом – для усіх адміністративних правопорушень, зумовлює надзвичайно низьку ефективність штрафу як адміністративного покарання. Такий штраф не лише не «карає» винну у вчиненні правопорушення особу, а й не виконує превентивної функції, яка також є змістом адміністративного покарання – не зумовлює значної матеріальної шкоди, щоб винна особа втрималася від вчинення адміністративного правопорушення в майбутньому.

Цікавим для українського досвіду є і зміст характеристики «триваюче правопорушення» у канадському законодавстві. За вимогами пункту 7.2. Закону від 1985 року, триваючим визнається правопорушення, яке вчиняється більш, ніж один день. З позицій українського законодавства, така конструкція відноситься до оціночних понять. Для національного законодавства України неприйнятним є розуміння триваючого правопорушення, як правопорушення, яке триває більш, ніж один день – зазвичай, потрібен більший період.

Водночас, в порівняльному аспекті, варто зазначити, що пункт 7.2. Закону від 1985 року є яскравим свідченням як відрізняється канадське та українське законодавство щодо інституту множинності правопорушень. За загальним правилом української юридичної доктрини, для відмежування категорій «триваюче правопорушення» та «правопорушення, вчинене повторно», застосовується юридична конструкція умислу. Тобто, якщо в винної особи виник умисел на вчинення правопорушення протягом тривалого часу, ознака повторності відсутня. Водночас, якщо після вчинення правопорушення, у винної особи з'явився умисел на вчинення ще одного протиправного діяння (а потім – ще одного, і так далі), ознака повторності є наявною.

В розглядуваному канадському законодавстві використовується «строковий» підхід щодо ознаки «повторності». Про це свідчить формулювання «є окремим правопорушенням для кожного дня, коли воно було вчинене або протягом більш тривалого строку». Тлумачення даної норми викликає певні складнощі, адже зрозуміло, що якщо особа порушила вимоги земельного законодавства Північно-Західних територій та Нунавуту Канади, це порушення буде тривати доти, доки не буде припинено. Вірогідність, що винна особа добровільно перестане порушувати норми Закону вкрай низька. Тобто виходить, що якщо правопорушення у сфері землеустрою вчиняється протягом, наприклад, 30 днів – то особа вчинила 30 окремих правопорушень? Досить нестандартний підхід, який, водночас, має одну суттєву перевагу, порівняно з українським законодавством, - сильну превентивну функцію, адже якщо правопорушник обізнаний з нормами такого земельного законодавства, він не буде зацікавлений у притягненні його до відповідальності за таку кількість правопорушень.

І завершуючи порівняльно-правовий аналіз змісту пункту 7 Закону від 1985 року, варто звернути увагу на ще один момент – наявність лише максимальної межі санкції за правопорушення у сфері землеустрою та відсутність мінімальної межі. Для українського національного законодавства такий підхід є зовсім нетиповим – в тексті відповідних

нормативно-правових актів завжди вказується не лише верхня межа, а й нижня межа покарання.

Такий підхід канадського законодавця зумовлює і відповідну проблему розуміння санкції на рівні підпункту (b) пункту 7.1.1. Закону від 1985 року, а саме – чи межі санкцій за вчинення кваліфікованого правопорушення у сфері землеустрою побудовано з урахуванням змісту підпункту (a) пункту 7.1.1. Закону від 1985 року (від 100 000 доларів США до 200 000 доларів США), або санкція, призначена за кваліфікований тип правопорушення, може бути нижчою за 100 000 доларів США?

При цьому, при визначенні розміру штрафу як виду покарання за правопорушення, передбачене пунктом 7 Закону від 1985 року, слід звернути увагу, що може бути враховано при визначенні розміру покарання - які саме норми Закону від 1985 року було порушено або положення чи умови дозволу.

Наприклад, при притягненні винної особи до відповідальності, за порушення вимог Закону може бути призначено штраф у розмірі 85 000 доларів США, а умов дозволу – 75 000 доларів США чи навпаки. Важко не погодитись, що різниця є суттєвою.

Більш яскравим можливістю врахування особливостей кожного, окремого правопорушення у сфері землеустрою можна проілюструвати на прикладі юридичної конструкції за підпункту (b) пункту 7.1.1. Закону від 1985 року. Якщо правопорушення вчинялося протягом, наприклад, 10 днів – призначене покарання може бути ближчим до нижньої межі, а якщо протягом більш тривалого строку (місяця, декількох місяців, півроку) – до верхньої межі.

Водночас, нестандартна юридична конструкція складу правопорушення у сфері землеустрою в земельному законодавстві Канади, не дозволяє однозначно тлумачити, чи охоплюються пунктом 7 Закону від 1985 року, наслідки вчиненого винною особою законодавчо забороненого діяння.

Коротко розглянемо зміст ще одного правопорушення, в межах Закону від 1985 року. Воно передбачено пунктом 21.1. Закону від 1985 року та його зміст є наступним: «особа, яка залишається на територіальних землях, повертається на них або приймає будь-яке володіння чи займає їх після того, як їй було наказано звільнити їх відповідно до пункту 20 або після того, як була виселена з них відповідно до цього пункту, є винною у вчиненні правопорушення та несе відповідальність у спрощеному судовому порядку (a) за перше правопорушення - до штрафу, що не перевищує 100 000 доларів США, або до позбавлення волі на строк, що не перевищує шести місяців, або до обох; і (b) за друге чи наступне правопорушення — до штрафу, що не перевищує 200 000 доларів США, або до позбавлення волі на строк, що не перевищує шести місяців, або до обох» [1].

Дане правопорушення стосується вже порядку володіння територіальними землями у Канаді. Слід звернути увагу, що санкція за його вчинення в частині штрафу є аналогічною до правопорушення у сфері землеустрою, розглянутому вище, як і зміст кваліфікуючої ознаки. Водночас, додатково до штрафу, канадський законодавець за недотримання порядку володіння територіальними землями передбачив покарання у вигляді позбавлення волі на строк до шести місяців або можливість застосування до винної особи як позбавлення волі, так і штрафу одночасно. При цьому санкція кваліфікуючого складу юридичного правопорушення в частині володіння територіальними землями в Канаді в межах позбавлення волі чи можливості призначення обох видів покарань не відрізняється від простого складу земельного правопорушення. На нашу думку, такий підхід канадського законодавця порушує класичні вимоги до конструювання санкцій за кваліфікований склад юридичного правопорушення, які мають бути більш жорсткими, порівняно зі простим складом правопорушення.

При цьому варто відмітити, що розуміння «повторності» чи «тривалості» правопорушення за пунктом 21.2., є аналогічним до відповідних юридичних конструкцій в межах правопорушення у сфері землеустрою. Тобто в цьому аспекті простежується послідовність канадського законодавця.

Наявність санкції за правопорушення, передбачене пунктом 21.1. Закону від 1985 року, у вигляді позбавлення волі свідчить не лише про його підвищену суспільну небезпеку, а і про переведення даного правопорушення у більш серйозну площину, яка, за мірками українського законодавства, належить вже до кримінального права.

Частково між регламентацією правопорушення за пунктом 21.1. Закону від 1985 року та нормами українського національного законодавства простежується паралель на рівні статті 197-1 Кримінального кодексу України щодо самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва. Дана норма є досить об'ємною та містить 4 частини. Частина 1 статті 197-1 Кримінального кодексу України сконструйована як матеріальний склад кримінального правопорушення та викладена наступним чином: «самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, - карається штрафом від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або пробаційним наглядом на строк до двох років» [4].

Тут можна констатувати, що простий склад кримінального правопорушення щодо самовільного зайняття земельної ділянки передбачає покарання у вигляді штрафу або пробаційних робіт. Тобто в порівняльно-правовому аспекті, варто відзначити, що в Україні за простий склад кримінального правопорушення «самовільне зайняття земельної ділянки», як і в Канаді, передбачено покарання у вигляді штрафу або пробаційних робіт, проте відсутнє покарання у виді позбавлення волі чи обох видів покарань. Водночас, варто зауважити, що для українського чинного законодавства не притаманною є юридична конструкція призначати одразу декілька видів основних покарань – натомість використовується законодавча техніка щодо можливості призначати основне та додаткове покарання

І наостанок зазначимо, що частина 2 статті 197-1 Кримінального кодексу України передбачає кваліфікований склад кримінального правопорушення «самовільне зайняття земельної ділянки»: «самовільне зайняття земельної ділянки, вчинене особою, раніше судимою за кримінальне правопорушення, передбачене цією статтею, або групою осіб, або щодо земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель, - карається обмеженням волі на строк від двох до чотирьох років або позбавленням волі на строк до двох років» [4].

Кваліфікуючі ознаки, викладені у частині 2 статті 197-1 Кримінального кодексу України, пов'язані з юридичною конструкцією рецидиву, а також групою осіб чи на особливих типах земельних ділянок - особливо цінні землі, землі в охоронних зонах, зони санітарної охорони, санітарно-захисні зони чи зони особливого режиму використання земель [4].

В порівняльно-правовому аспекті, з канадським законодавством, перегукується лише кваліфікуюча ознака «рецидив».

Висновки

Провівши порівняльно-правовий аналіз норм українського та канадського законодавства (на прикладі Закону від 1985 року) щодо юридичної відповідальності за правопорушення у сфері земельних правовідносин, автор роботи дійшов наступних висновків.

По-перше, для Закону від 1985 року притаманним є більш широке розуміння конструкції відповідальності за порушення нормативних вимог даного правового акту. Зокрема, це стосується правопорушень у сфері землеустрою. В українському національному законодавстві це питання врегульовано більш чітко. Порівнюючи норми Закону від 1985 року та Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині землеустрою, можна констатувати відмінність в наявності чи відсутності кваліфікуючих ознак, їх змісту, а також санкцій за порушення даного типу земельних норм. З урахуванням підходу канадського законодавця, можна запропонувати імплементувати на рівні Кодексу України про адміністративні правопорушення кваліфікуючу ознаку «повторно» щодо адміністративних правопорушень у сфері землеустрою. Водночас недоречним є так зване «автоматичне» підвищення розміру штрафу за розглядуваний тип адміністративних правопорушень. Цей підхід аргументовано в роботі.

По-друге, в публікації було розглянуто особливість відповідальності за порушення вимог Закону від 1985 року в частині порядку володіння територіальними землями у Канаді та проведено паралель зі статтею 197-1 Кримінального кодексу України.

Склади інших правопорушень у сфері земельних правовідносин в національному законодавстві України та Канади в компаративному аспекті можуть слугувати підставою для подальших юридичних досліджень.

Список використаних джерел

1. Territorial Lands Act from 1985. URL. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/T-7/FullText.html> (last accessed - 24.04.2024).
2. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст.282.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.