



УДК 349.41

## РЕТРОСПЕКТИВА СУЩЕСТВОВАНИЯ ЗАПРЕТА НА ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ (ПАЕВ) И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ВЫДЕЛЕННЫХ В НАТУРЕ (НА МЕСТНОСТИ) ВЛАДЕЛЬЦАМ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ (ПАЕВ)

Ирина ЗАПЛИТНАЯ,

аспирант кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

### Аннотация

В статье анализируются основные законодательные шаги по внедрению запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), и возможности его дальнейшего продолжения. Проанализированы риски и потенциальные выгоды от ее отмены.

**Ключевые слова:** запрет, земельная доля (пай), ведение товарного сельскохозяйственного производства, отмена, отчуждение.

### RETROSPECTIVE OF EXISTENCE OF THE PROHIBITION ON THE DISPOSAL OF LAND PLOTS (LOADS) AND LAND DISTRICTS DISTRIBUTED IN NATURAL (AT THE LOCATION) TO LAND MEMBERS (POWERS) OWNERS

Irina ZAPLITNAYA,

Postgraduate Student at the Department of Agrarian,  
Land and Ecological law named after acad. V.Z. Yanchuk  
of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

### Summary

The article provides the main legislative steps for the introduction of a ban on the alienation of land shares (shares) and land plots allocated in kind (on the ground) to the owners of land shares (shares) and its further extension. The risks and potential benefits of cancellation have been analyzed.

**Key words:** ban, land parcel (share), commodity agricultural production, cancellation, alienation.

**Постановка проблемы.** Уже прошло 16 лет с момента введения в Украине запрета на отчуждение земельных долей (паев). Первое законодательное его закрепление состоялось 18 января 2001 года в Законе Украины «О соглашениях об отчуждении земельной доли (пая)». Так, в ст. 1 указанного выше закона было установлено, что «к урегулированию порядка реализации прав граждан и юридических лиц на земельную долю (пай) Земельным кодексом Украины собственники земельных долей (паев) временно не могут заключать сделки купли-продажи, дарения земельной доли (пая) или другим способом отчуждать указанные доли (паи), кроме передачи их в наследство и при выкупе земельных участков для государственных и общественных нужд» [7]. Ключевым словом этой нормы было слово «временно», что давало понять, что такой запрет вводится на небольшой период времени, а именно к урегулированию порядка реализации прав граждан и юридических

лиц на земельную долю (пай) Земельным кодексом Украины. Но могли ли предусмотреть разработчики этого закона, что это «временно» будет длиться достаточно долгий период времени?

**Целью статьи** является формулирование выводов насчет целесообразности продолжения существования запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев).

**Изложение основного материала.** 25 октября 2001 был принят Земельный кодекс Украины, который должен был урегулировать порядок реализации прав граждан и юридических лиц на земельную долю (пай), помочь в отмене запрета на отчуждение земельных долей (паев). Однако после его принятия такой запрет не только не был отменен, а, наоборот, его действие распространено и на земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и другого товарного

сельскохозяйственного производства. Так, п. 15 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины в редакции на момент его принятия предусматривал запрет до 1 января 2005 продавать или иным способом отчуждать принадлежащие гражданам и юридическим лицам земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и другого товарного сельскохозяйственного производства, а также надлежащие гражданам Украины земельные доли (паи), кроме мены, передачи их в наследство и при изъятии земель для общественных нужд, а п. 14 запрещал внесение права на земельную долю (пай) в уставные фонды хозяйственных обществ [8].

После этого запрет на отчуждение земельных долей (паев) продолжалась еще восемь раз: в 2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015 и 2016 годах.

7 декабря 2004 года вступил в силу Закон Украины № 2059-IV от 6 октября 2004 года «О внесении изменений в Зе-



мельный кодекс Украины» [9]. Этим законом были внесены изменения в п. 15 Переходных положений, а именно: в тексте п. 15 дату «1 января 2005 года» заменено на дату «1 января 2007 года». Этот же закон уже не предусматривал права мены земельных долей паев.

В декабре 2007 года действие запрета заканчивалось, и возник вопрос о его продолжении или отмене. 19 декабря 2006 года был принят Закон Украины «О внесении изменений в Земельный кодекс Украины относительно запрета продажи земель сельскохозяйственного назначения до принятия соответствующих законодательных актов», который вступил в силу лишь 13 января 2007 года и все же продлил действие запрета на отчуждение земельных долей (паев) до 1 января 2008 года [10].

Кроме того, данным законом был расширен запрет также на отчуждение земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства.

Законом от 28 декабря 2008 года «О Государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» запрет на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства фактически был сделан бессрочным, ограничен он был лишь датой вступления в силу законов Украины и о государственном земельном кадастре и о рынке земель. Хотя Решением Конституционного Суда № 10-рп / 2008 от 22 мая 2008 года соответствующие изменения были признаны неконституционными и с этого момента утратившими силу уже Законом от 3 июня 2008 года они были внесены снова, причем согласно п. 1 раздела II «Заключительные положения» Закона этим нормам было фактически предоставлено возможность обратного действия – они должны были применяться «со дня утраты силы соответствующими положениями раздела II Закона Украины «О Государственном бюджете Украины на 2008 год и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины», то есть с 22 мая 2008 года [11].

Однако уже в 2010 году в Земельный кодекс Украины по поводу запрета отчуждения земельных долей (паев) были внесены определенные дополнения. Так, Законом Украины «О внесении измене-

ний в пункты 14 и 15 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно срока на продажу земельных участков» пункты 14 и 15 были дополнены словами «но не ранее 1 января 2012 года» [12].

7 июля 2011 года был принят Закон Украины «О Государственном земельном кадастре», который вступил в силу 1 января 2013 года, что должно было ускорить отмену запрета на отчуждение земельных долей (паев), оставалось только принять закон о рынке земель, проект которого в конце 2011 года был рассмотрен парламентом, прошел первое чтение и был отправлен на доработку. Однако закон о рынке земель так и не был принят, что означало продолжение действия запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев).

20 декабря 2011 года был принят Закон Украины «О внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно запрета на отчуждение и изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения», согласно которому запрет на отчуждение земельных долей (паев) продлевался до вступления в силу закона о рынке земель, но не мог быть отменен раньше, чем 1 января 2013 [13].

Уже в декабре 2012 года вступил в силу Закон Украины «О внесении изменений в Земельный кодекс Украины», который продлил запрет на отчуждение земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц для ведения товарного сельскохозяйственного производства, земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства, а также земельных долей (паев) до 1 января 2016 года и заменил условие о принятии закона о рынке земель на условие о принятии закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Однако и на этом законодатель не остановился и Законом Украины «О внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно продления запрета отчуждения сельскохозяйственных земель» от 10 ноября 2015 года продолжил такой запрет до 2017 года, а после этого и до 2018 года, что закреплено в одноименном законе, принятом 6 октября 2016 года.

Однако с начала 2017 года вопрос об отмене запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), встал как никогда остро. Одной из причин для этого стало требование Международного валютного фонда. Так, в тексте меморандума между Украиной и МВФ, подписанном 2 марта 2017 года и обнародованном на сайте Минфина, указано следующее: «Для содействия реализации потенциала роста в Украине остается важной либерализация рынка земли, в том числе продажа земель сельскохозяйственного назначения. С этой целью мы создали рабочую группу с участием соответствующих министерств, в сотрудничестве со Всемирным банком, которые разработают законопроект для того, чтобы открыть рынок земли и разрешить продажу земли за надлежащих мер. Утверждение Верховной Радой закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения ожидается к концу мая 2017 (изменение и новый предельный срок для выполнения структурного маяка, который остается с конца сентября 2016 года), что позволит действующему мораторию на продажу земель сельскохозяйственного назначения потерять силу с конца 2017 года, таким образом позволяя продажу земли, находящейся в государственной и частной собственности, сразу же после этого. Мы также запустим кампанию по информированию общественности, чтобы разъяснить преимущества этой реформы» [14].

Подписав меморандум, Украина согласилась с требованием МВФ об отмене запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев).

В обществе же по этому поводу уже успела взорваться дискуссия. Так, одна часть украинцев готова согласиться с отменой моратория, а другая считает, что отмена моратория на настоящем этапе является преждевременной.

Критики отмены моратория, большинство среди которых – фермеры, считают, что его отмена может привести к концентрации земель в руках небольшого количества состоятельного населения, что поставит под удар развитие фермерства. Также способствует отмене моратория и нестабильная ситуация на Востоке Украины, где сконцентрирована часть сельскохозяйственных земель, которые могут попасть в руки агрессора в результате их скупки.



В поддержку этой позиции в Верховной Раде Украины зарегистрированы два законопроекта: проект закона о внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно установления моратория на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения до полного восстановления территориальной целостности Украины № 5653 от 18 января 2017 года и проект закона о внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно моратория на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения 5653-1 от 01 февраля 2017 года. Оба законопроекта направлены на продление запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев). Первый из них предполагает запрет купли-продажи или отчуждения сельскохозяйственных земель до вступления в силу закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения, но не ранее 3 лет после полного восстановления территориальной целостности Украины, а второй связывает это с проведением Всеукраинского референдума по купле и продаже земель сельскохозяйственного назначения.

В Верховной Раде Украины зарегистрированы два проекта Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения: № 5535 от 13 декабря 2016 года и № 5535-1 от 28 декабря 2016 года, которые поддерживают сторонники отмены запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), и утверждают, что запрет купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения нарушает право граждан на свободное распоряжение своей собственностью, что, в свою очередь, является нарушением Конституции Украины, и в качестве примера приводят практику других стран, где отсутствуют такие запреты в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

В свою очередь, проанализировав приведенные выше четыре законопроекта, стоит отметить, что ни один из них не направлен на реальную защиту земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев).

Первые два законопроекта являются скорее популистскими и пропагандируют «псевдозаботу» о владельцах таких участ-

ков и паев, хотя на самом деле направлены на продолжение «теневого» оборота сельскохозяйственных земель и земельных долей (паев). Ведь после прекращения запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), никто не будет обязывать людей осуществлять отчуждение. Каждый сможет сделать свой выбор: оставить земельный участок или земельный пай или продать их. Каждый владелец земельного участка или земельного пая будет иметь право на такой выбор, а государство, в свою очередь, должно создать надлежащие условия для осуществления правильного выбора.

Продолжение же такого запрета ограничивает права собственников на свободное распоряжение земельными участками и земельными паями и противоречит законодательным актам. Так, ст. 41 Конституции Украины предусматривает, что каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью. То есть право распоряжения своей собственностью является конституционным правом человека.

Статья 64 Конституции Украины предусматривает, что конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины, а также в условиях военного или чрезвычайного положения. Однако в настоящее время, как и начиная с 2001 года, ни чрезвычайного, ни военного положения в Украине не вводилось. Поэтому законодательные основания для продолжения запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), отсутствуют.

Несмотря на это, Украина так и не выполнила условий меморандума, подписанного ею и МВФ 2 марта 2017 года, а также не обрел право на существование ни один проект закона из перечисленных выше.

Более того, продолжение такого запрета негативно влияет на экономику страны, поскольку сдерживает инвестиции в аграрную сферу, занижает цену аренды, так как у владельцев нет другой альтернативы, обостряет вопрос увеличения количества невостребованных земельных долей (паев), владельцы которых совершенно не заинтересованы в таких землях из-за того, что не могут ни обрабатывать их, ни осуществить отчуждение.

**Выводы.** За 16 лет существования запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), не было сделано никаких шагов для безопасного оборота таких земель и паев, а осуществлялось только откладывание обязательств по поводу этого. Так как запрет на отчуждение не может существовать вечно, то постоянным откладыванием невозможно решить проблемы, существующие в данной сфере. Поэтому считаем, что дальнейшее продление запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев), является недопустимым и общественно опасным явлением.

В свою очередь, внесенные законопроекты об обороте земель сельскохозяйственного назначения не являются эффективными, поскольку не содержат механизма преодоления последствий парцелляции земель и противодействия концентрации больших земельных массивов в одних руках.

#### Список использованной литературы:

1. Ермоленко В.М. Проблемные вопросы моратория на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения / В.Н. Ермоленко // Украинское коммерческое право. 2010. – С. 11–18.
2. Коваленко Т.А. Право на землю и банкротство: теоретические и практические проблемы // Земельное право Украины. – 2006. – № 1. – С. 15.
3. Кулинич П.Ф. Сделки с земельными участками: некоторые теоретические и практические аспекты / П.Ф. Кулинич // Земельное право Украины. – 2006. – № 4. – С. 28.
4. Литошенко А.С. Проблема моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения / А.С. Литошенко // Правовое регулирование экономики. – 2014. – № 14. – С. 284.
5. Мирошниченко А.М. Коллизии в правовом регулировании земельных отношений в Украине: Монография / А.М. Мирошниченко. – М. : Алерта, ЦУЛ, 2009. – 268 с.
6. Мирошниченко А.М. Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Украины / А.М. Мирошниченко, Р.И. Марусенко. – 3-е издание,



измененное и дополненное – М. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 516 с.

7. О соглашениях об отчуждении земельной доли (пая) : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 11. – Ст. 55.

8. Земельный кодекс Украины : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

9. О внесении изменений в Земельный кодекс Украины : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 2. – Ст. 25.

10. О внесении изменений в Земельный кодекс Украины относительно запрета продажи земель сельскохозяйственного назначения до принятия соответствующих законодательных актов: Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2007. – № 9. – Ст. 78.

11. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2008. – № 27-28. – Ст. 253.

12. О внесении изменений в пункты 14 и 15 раздела X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно срока на продажу земельных участков : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 9. – Ст. 86.

13. О внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно запрета на отчуждение и изменение целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2012. – № 29. – Ст. 338.

14. Меморандум между Украиной и Международным валютным фондом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Заплитная Ирина Анатольевна** – аспирант кафедры аграрного, земельного и экологического права имени академика В.З. Янчука Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Zaplitnaya Irina Anatolyevna** – Postgraduate Student at the Department of Agrarian, Land and Ecological law named after acad. V.Z. Yanchuk of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

[iryna\\_kyluk@i.ua](mailto:iryna_kyluk@i.ua)

УДК 342.536(477)

## МЕСТО В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ И ЦЕЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТОВ И ВРЕМЕННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ

**Олександр ЗОЗУЛЯ,**

кандидат юридических наук, докторант  
ГБУЗ «Ужгородский национальный университет»

#### Аннотация

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования относительно места в государственном механизме и цели деятельности комитетов и временных комиссий Верховной Рады Украины как ее вспомогательных органов, определены их основные черты и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового статуса парламентских комитетов и временных комиссий в Украине. Комитеты и временные комиссии Верховной Рады Украины охарактеризованы как одно из ключевых средств реализации народными депутатами Украины своих полномочий, обеспечивающее основательную профессиональную подготовку вопросов для рассмотрения Верховной Радой Украины, в целом упрощая и ускоряя ее деятельность.

**Ключевые слова:** статус, цель, подготовка, предварительное рассмотрение, комитеты, временные комиссии, Верховная Рада Украины.

#### PLACE IN THE STATE MECHANISM AND THE PURPOSE OF THE ACTIVITIES OF THE COMMITTEES AND TEMPORARY COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

**Aleksandr ZOZULYA,**

Candidate of Law Sciences, Doctoral Candidate  
of Uzhgorod National University

#### Summary

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation regarding the place in the state mechanism and the purpose of the activity of committees and temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine as its subsidiary bodies is made; also it was determined its main features and value, as well as substantiated priority directions of improving the constitutional-legal status of parliamentary committees and temporary commissions in Ukraine. The committees and the temporary commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine are described as one of the leading methods for the realization by the people's deputies of Ukraine their powers, which ensures thorough professional preparation of issues for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, simplifying and speeding up its activities as a whole.

**Key words:** status, purpose, preparation, preliminary consideration, committees, temporary commissions, Verkhovna Rada of Ukraine

**Постановка проблемы.** В Украине, как и других современных демократических странах, парламент является одним из ведущих институтов государственной власти, играющим ключевую роль в законотворчестве, определении государственной политики, формировании государственно-властных институтов, а также контроле деятельности правительства и других органов исполнительной вла-

сти. Надлежащее выполнение таких содержательно емких функций требует высокого уровня профессиональности и специализации депутатского корпуса и их вспомогательного персонала, применения различных форм парламентской деятельности. В связи с этим, помимо проведения заседаний парламента, также сложилась устоявшаяся практика функционирования его различных вспомогательных органов, в