

земельный участок (ст. 143 Земельного кодекса Украины от 25 октября 2001 г. № 2768-III). Если же изменение целевого назначения необходимо, то когда его нужно проводить, до или после перевода дачного или садового дома в жилой? К сожалению, законодатель не решил и этот вопрос. Имеем ситуацию когда: право гражданина перевести дачный или садовый дом в жилой задекларировано законом, а вот основания для изменения целевого назначения из земель сельскохозяйственного или рекреационного назначения в земли жилой застройки не определены действующим законодательством. Таким образом, станет реальностью тот факт, что на землях сельскохозяйственного или рекреационного назначения будет располагаться объект жилой застройки.

Однако следует отметить, что закрепление вида целевого назначения земельного участка в правоустанавливающем документе на землю превращает процедуру его изменения в долгий бюрократизированный процесс, в течение которого экономическая целесообразность изменения целевого назначения земельного участка вообще может отпасть. Кроме того, иногда обоснованным является использование одного земельного участка для различных нужд. На наш взгляд, установление какого-то одного постоянного вида использования для такого земельного участка является не совсем правильным. В юридической литературе существует мнение, что разделение земель Украины по целевому назначению не соответствует требованиям сегодняшнего дня и должно быть отменено [1, с. 134]. С таким подходом следует согласиться.

Библиографические ссылки

1. Правдюк, В. М. Поділ земель за цільовим призначенням за законодавством України : монографія / В. М. Правдюк. – К. : Алерта, 2018. – 204 с.

Мельников Н. Н. К ВОПРОСУ ОБ УНИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРАВОПОРЯДКАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В СФЕРЕ ЗОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

Унификация законодательства рассматривается в доктрине как способ (метод) гармонизации правовых систем, под которым подразумеваются координационные действия государств «по принятию политических решений, в том числе и нормативных актов определенного содержания (законодательная политика)», составляющих основу унификации права в широком его значении» [1, с. 32]. Гармонизация законодательства представляется взаимным процессом двух и более госу-

дарств и предполагает определение предмета взаимодействия (гармонизации) – круга общественных отношений, правовое регулирование которых требует обобщения законодательных подходов и определения единой линии международного сотрудничества.

Понятие «гармонизация законодательства» относится к сфере международного права и представляет собой способ международно-договорной унификации права, «основанный на обязательстве государства при разработке национального законодательства следовать определенному направлению (принципу) правового регулирования, сформулированному в международном соглашении» [2, с. 53–67].

О необходимости гармонизации законодательства государств на постсоветском пространстве говорится в многочисленных нормативных актах. Например, в распоряжении Совета Евразийской экономической комиссии от 20 декабря 2017 г. № 37 «О плане мероприятий («дорожной карте») по определению последовательности осуществления соответствующих мер по гармонизации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в сфере естественных монополий» [3].

В области правового регулирования земельных отношений проблема гармонизации законодательства обозначена как одна из задач в Протоколе о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (Приложение № 16 к Договору о Евразийском экономическом союзе) [4], согласно которому каждое из государств – Сторон Соглашения обязано предоставлять индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам другой Стороны не менее благоприятный режим при осуществлении экономической деятельности, чем режим, предоставляемый при аналогичных обстоятельствах своим субъектам на собственной территории. В то же время предусматривается право государств определить перечень сохраняемых государствами – участниками Соглашения «горизонтальных» ограничений, например, в отношении Казахстана закреплено, что данная республика может устанавливать охранные зоны Государственной границы, в пределах которых не допускается предоставление земельных участков в собственность иностранным лицам.

В соответствии со ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК Российской Федерации) правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. Зонирование как один из способов определения правового режима земельных участков и ограничений субъективных гражданских прав в сфере использования земли оказывает непосредственное влияние на интеграционные процессы России с другими государствами, и поэтому

нормы о зонировании территорий могут рассматриваться как предмет унификации законодательства. Однако прежде чем говорить о возможности и целесообразности гармонизации законодательства России в области зонирования территорий с правовыми порядками зарубежных стран, необходимо провести сравнительно-правовое исследование опыта нормативно-правового регулирования зонирования в России и других государствах.

В законодательстве Российской Федерации наиболее детально проработаны положения о градостроительном зонировании, которому посвящены нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации. Схожие цели, задачи и принципы регулирования наблюдаются в Германии, где действует Строительный кодекс (*Baugesetzbuch*), предусматривающий нормы об устойчивом планировании, экологическом землепользовании и делении территорий муниципальных образований на зоны [5, с. 189–194].

В Кодексе Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. № 425-3 (далее – Кодекс Республики Беларусь) [6] прямо не называется зонирование в качестве способа определения правового режима земель, вместе с тем в Кодексе Республики Беларусь предусматривается возможность установления различных видов зон, в том числе охранных зон (ст. 13, 18), пригородных зон (ст. 15) и свободных экономических зон (ст. 17).

В литературе некоторые авторы обращают внимание на взаимосвязь определенного вида зонирования с соответствующим титулом на землю, например, рекомендуют Беларуси использовать опыт Польши и развивать в свободных экономических зонах такой вид права пользования землей, как узупфрукт [7]. К сожалению, ученые не четко обосновали, в чем применительно к свободным экономическим зонам заключаются преимущества узупфрукта по сравнению с иными видами прав на землю.

Действующее российское законодательство выделяет несколько видов зонирования территорий, в том числе градостроительное зонирование, экологическое и функциональное зонирование, зонирование территорий для установления охранных и санитарно-защитных зон, размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений и т. д.

Аналогичный подход используется в зарубежных странах, например, в США, где применяются урбанистическое, сельскохозяйственное и экологическое зонирование.

Назначение и содержание института урбанистического зонирования в зарубежных странах аналогично российскому институту градостроительного зонирования и заключается в определении видов разре-

шенного использования земельных участков и количественных и качественных параметров строений и сооружений (ширина, высота, полезная площадь, высота ограждений, площадь застройки участка и количество проживающих на нем лиц) [8]. Зонирование осуществляется посредством определения целевых зон землепользования [9, с. 86–90]. Нормативный акт о зонировании (ордонанс) регулирует права и обязанности по использованию находящихся в границах соответствующей зоны земельных участков. В ордонансе приводится исчерпывающий перечень видов разрешенного использования, которые делятся на разрешенные по праву и условные, осуществляемые только при получении специального разрешения. За нарушение правового режима зон устанавливается юридическая ответственность.

Наряду с урбанистическим (градостроительным) зонированием в США осуществляется сельскохозяйственное зонирование, которое не получило такого развития, как урбанистическое, поскольку в сельских районах конфликтность видов использования земельных участков намного ниже. Тем не менее, институт зонирования земель сельскохозяйственного назначения в США также существует и предполагает выделение нескольких зон, подразделяемых на категории в зависимости от качества земли и условий ведения сельскохозяйственного производства [10, с. 95].

Некоторые ученые высказывались о необходимости зонирования земель сельскохозяйственного назначения в России на основе землеустроительной документации в соответствии с качественными характеристиками и местоположением земельных участков [11, с. 18–23]. По нашему мнению, для использования опыта зарубежных стран в сфере зонирования сельскохозяйственных земель следует разработать критерии продуктивности земель данной категории, на основании которых будет осуществляться их зонирование.

Одним из проявлений экологизации правового регулирования землепользования в зарубежных странах является экологическое зонирование, осуществляемое путем установления экологических зон, в которых запрещаются виды землепользования и производство работ, несовместимых с интересами охраны окружающей среды. В Российской Федерации также действуют нормы об экологическом зонировании, которое понимается как механизм охраны природной среды.

Зонирование территорий используется законодателем в качестве метода правового регулирования, направленного на привлечение дополнительных источников финансирования посредством формирования ограниченных пространств – зон, в границах которых резидентам зон предоставляются определенные преференции. Такие зоны получили

наименование зон с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности и подразделяются на особые экономические зоны и зоны территориального развития.

В заключение необходимо отметить следующее. Подходы, используемые в Российской Федерации при регулировании отношений в сфере зонирования территорий, в целом соответствуют принципам, применяемым при регулировании аналогичных отношений в развитых зарубежных странах; в частности, речь идет о принципе приоритета охраны окружающей среды, жизни и здоровья человека перед использованием земли в качестве недвижимого имущества.

Гармонизацию правового регулирования отношений, связанных с зонированием территорий, можно рассматривать как метод унификации законодательства в локальном масштабе, например, в особых экономических зонах и зонах территориального развития, в границах которых допустимо установление видов разрешенного использования земельных участков, аналогичных тем, которые вводятся на основе принципа взаимности иными государствами в рамках международного сотрудничества.

Библиографические ссылки

1. Доронина, Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции (Глава 2) / Н. Г. Доронина // Проблемы унификации международного частного права: монография / отв. ред. А. Л. Маковский, И. О. Хлестова ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М. : ИД «Юриспруденция», 2013. – С. 30–61.
2. Доронина, Н. Г. Унификация и гармонизация права в условиях международной интеграции / Н. Г. Доронина // Журнал российского права. – 1998, – № 6. – С. 53–67.
3. Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.eaeunion.org>. – Дата доступа: 26.02.2018.
4. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravo.gov.ru. – Дата доступа: 01.02.2018.
5. Максимкина, Ю. А. Правовое регулирование градостроительного зонирования в Германии (сравнительно-правовой аспект) / Ю. А. Максимкина // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 6. – С. 189–194.
6. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] : 23 июля 2008 г., № 425-З : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. от 24.10.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
7. Вишневский, Р. Зробек Земельный рынок Польши [Электронный ресурс] / Р. Вишневский. – Режим доступа: <http://www.nestor.minsk.by/sn/1998/49/sn84916.htm> – Дата доступа: 02.03.2018.
8. Кривив, А. В. Зонирование территорий – один из механизмов управления недвижимостью [Электронный ресурс] / А. В. Кривив. – Режим доступа: <http://ros-nedvigimost.ru/publikaciya-polnaya/1424>. – Дата доступа: 26.03.2014).
9. Галятин, М. Ю. Зонирование – способ правового регулирования земельных отношений в США / М. Ю. Галятин // Правоведение. – 1983. – № 6. – С. 86–90.

10. Правовые препятствия для эффективных сельских земельных отношений в Восточной Европе и Центральной Азии. Сравнительный анализ. Технический доклад Всемирного банка № 436. – М. : Весь Мир, 2000. – 95 с.

11. Липски, С. А. Землеустроительное обеспечение как необходимое условие замены института категорий земель территориальным зонированием / С. А. Липски // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 11. – С. 18–23.

Самусенко Л. А.
ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, ОГРАНИЧЕННЫЕ В ОБОРОТЕ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

Белорусский государственный университет, г. Минск, Беларусь

Общие положения об оборотоспособности земельных участков как объектов гражданских прав закреплены в ст. 129 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. (далее – ГК Республики Беларусь). При этом в п. 3 ст. 129 ГК Республики Беларусь содержится отсылочная норма к законодательству об охране и использовании земель, поэтому для рассмотрения вопроса о мере оборотоспособности земельных участков необходимо обратиться к Кодексу Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее – КоЗ Республики Беларусь). Однако в КоЗ Республики Беларусь отсутствуют термины «оборот земельных участков», «оборотоспособность земельных участков», «земельные участки, ограниченные в обороте». Выясним, закреплен ли в законодательстве перечень земельных участков, ограниченных в обороте и определен ли их правовой статус, для чего проанализируем Закон Республики Беларусь от 15 июля 2010 г. «Об объектах, находящихся только в собственности государства, и видах деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства» (далее – Закон) и КоЗ Республики Беларусь.

В Законе закреплен перечень земельных участков, находящихся только в собственности государства (п. 1 ст. 7). В этот перечень включены земельные участки, посредством которых обеспечивается территориальная целостность государства, его экономическая и энергетическая безопасность, социальная защищенность населения, охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов и т. п.

Отметим, что аналогичный перечень земельных участков как не подлежащих предоставлению в частную собственность и собственность иностранных государств и международных организаций закреплен в ст. 13 КоЗ Республики Беларусь.

Исходя из анализа ст. 8 Закона можно сделать вывод о том, что земельные участки, находящиеся только в собственности государства, по