

На правах рукописи

Ахмадеева Наиля Нафисовна

**Гражданско-правовой механизм приобретения и
прекращения права муниципальной собственности на
земельные участки**

**12.00.03. – гражданское право; предпринимательское право; семейное
право; международное частное право**

**Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2014

Работа выполнена на кафедре экологического, трудового права и гражданского процесса Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Сафин Завдат Файзрахманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права и процесса ФГБОУВПО «Рязанский государственный университет им. С. А. Есенина» **Рыбаков Вячеслав Александрович**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права ФГБОУВПО «Российская академия правосудия» (г. Москва) **Ельникова Елена Васильевна**

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Кубанский государственный аграрный университет»

Защита состоится «27» ноября 2014 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, д.18, ауд.335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.Н.И.Лобачевского ФГАОУВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» <http://www.kpfu.ru>

Автореферат разослан «___» _____ 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из приоритетных программ в области развития рынка недвижимости, в том числе земли, в Российской Федерации является поддержка развития системы регулирования земельных и имущественных отношений в рамках муниципальной собственности.

Среди целей земельной реформы особо следует выделить обеспечение эффективного функционирования земельного рынка, оборота земель, прав владельцев земельных участков и земельных долей; формирование имущественной базы муниципалитетов, оптимальной структуры муниципальной собственности, содействие созданию эффективной системы управления имуществом муниципальных образований.

Возвращение земельных участков в гражданский оборот обусловило повышенный интерес к его правовому регулированию. Вместе с тем, несмотря на реформирование земельных отношений в течение последних двадцати лет, большинство земельных участков по-прежнему находится в публичной собственности. Это напрямую связано с особыми свойствами земли, являющейся одновременно уникальным природным объектом, основой сельского хозяйства, и жилищного строительства, базой для большинства отраслей экономики. На первое место в процессе совершенствования российских законодательных актов должно быть поставлено уточнение процедур приобретения и прекращения прав на земельные участки, находящиеся муниципальной собственности.

На это, по существу, направлен новый Федеральный закон от 23.06.2014 №171-ФЗ¹ (далее Закон №171-ФЗ). Вместе с тем необходимо отметить, что реформирование Земельного кодекса РФ не изменяет сущности и природу механизма гражданско-правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки в целом.

Развитие земельной реформы на городском уровне осуществляется в последние годы в рамках утверждаемых городских целевых программ², что

¹ См.: Федеральный закон от 23.06.2014 N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"//Российская газета - 2014. - 27.06.2014 - N 142.

² См.: Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества...» (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7365; Постановление Правительства РФ от 29 июля 2005 г. № 464 «О подпрограмме «Сохранение и развитие исторического центра г. Владимира» федеральной целевой программы «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002-2010 годы)» // СЗ РФ. – 2005. – № 32. – Ст. 3309; Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2001 г. № 815 «О федеральной целевой программе «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002-2010 годы)» (в ред. от 11 ноября 2006 г.) // СЗ РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4894; Решение Казанского Совета народных депутатов от 24 апреля 2003 г. № 2-16 «О Стратегии развития г. Казани до 2015 года» // Казанские ведомости. – 2003. – № 94 и пр.

положительно сказывается на динамике получаемых результатов и достижении поставленных целей.

Проблемы городов следует рассматривать в институциональном аспекте, прежде всего, в связи с ситуациями на рынке недвижимости, условиями доступа к земельным участкам, правовыми и организационными условиями градостроительной деятельности, с проводимой в городе градостроительной политикой и, безусловно, с учётом необходимости охраны окружающей среды, использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности общества.

По мере построения развитых рыночных отношений роль недвижимости в различных областях представляется всё более весомой, и потому очевидной является важность всестороннего и более конкретного правового регулирования общественных отношений, предметом которых выступает недвижимое имущество в целом и земельные участки в частности.

Степень разработанности темы диссертационного исследования.

Изучению проблем права собственности, в том числе публичной, в юридической науке традиционно уделяется значительное место (В.А.Алексеев, С.С.Алексеев, Н.В.Бандурина, Ю.Ю.Ветютнев, С.В.Дзагоев, В.А.Евсегнеев, В.П.Камышанский, О.И.Крассов, Ю.А.Карташова, М.В.Попов, В.А.Рыбаков, М.С.Сотникова, С.А.Степанов, Е.А.Суханов, Н.А.Сыродоев, В.А.Тархов, В.В.Чубаров, Н.А.Шебанова, М.А.Шокотько, Е.С.Шугрина, Г.Н. Эйриян и др.). Подавляющее большинство авторов, исследуя проблемы земельного права, обращались к вопросу соотношения гражданского и земельного законодательства (Л.М.Батгалова, С.А.Боголюбов, Е.А.Галиновская, Д.Б.Горохов, В.А.Евсегнеев, С.В.Карпинская, Е.Л.Минина, В.С.Пестриков, В.В.Устюкова, Т.И.Хмелева, М.В.Чередникова и др.). Многие ученые ставили целью своих научных разработок отдельные основания приобретения права публичной собственности, в том числе муниципальной (А.П.Анисимов, С.В.Дзагоев, А.И.Дихтяр, Н.П.Кабытов, Е.С.Клейменова, Л.Т.Кокоева, Е.Л.Сидорова, М.С.Сотникова, Н.А.Сыродоев и др.), юридические процедуры прекращения права государственной и муниципальной собственности (Д.Р.Асадуллина, Ю.Е.Будникова, Г.В.Вайпан, Л.Ф.Гатаулина, В.Р.Захарьин, Л.Е.Калинина, Ю.А.Карташова, Д.Ф.Климов, Д.В.Литвинов, Д.Л.Мальцев, Н.Н.Мельников, А.В.Меняев, Э.Ф.Нигматуллина, С.В.Савина, Д.Н.Сахабутдинова, М.В.Чуркина и др.), исследовали земельные участки как объекты права (Э.А.Гряда,

Д.В.Жернаков, А.А.Завьялов, Д.В.Кузнецов, Д.Л.Мальцев, А.В.Мандрюков, Н.Н.Мельников, К.С.Митягин, С.А.Степанов, М.В.Чередникова, В.Э.Чуркин, Д.В.Шорников, Г.Н.Эйриян и др.). Вместе с тем, анализу гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки не было уделено достаточного внимания. Не умаляя теоретического и прикладного значения существующих разработок, отметим, что многие из них затрагивают лишь отдельные аспекты исследуемой темы, а ее комплексный анализ до сегодняшнего дня не проводился.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель данного диссертационного исследования – выработать единую научную концепцию гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки с учетом современной доктрины, законодательства и судебной практики. Поставленная цель достигается посредством решения следующих основных **задач**:

- выработки собственного определения понятия гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки и выявления его юридической природы;
- определения элементов гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки;
- рассмотрения земельных участков как объектов права муниципальной собственности;
- выявления и анализа средств нормативного характера в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки;
- раскрытия значения средств индивидуально-правового регулирования в исследуемом механизме;
- выявления особенностей договорных средств в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки;
- выделения оснований приобретения права муниципальной собственности на земельные участки;

– формирования целостного представления о гражданско-правовых процедурах приобретения права муниципальной собственности на земельные участки;

– выявления оснований прекращения права муниципальной собственности на земельные участки;

– формирования целостного представления о гражданско-правовых процедурах прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие при реализации гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Предмет диссертационного исследования составили нормы гражданского и земельного права, определяющие механизм приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, и судебная практика их применения, а также существующие в юридической доктрине подходы к исследуемой проблематике.

Методологической основой диссертации стали общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, логический, метод анализа и синтеза, межотраслевой метод юридических исследований, сравнительно-правовой, формально-юридический, структурно-функциональный и другие методы.

Нормативной основой диссертации является действующее законодательство, применяемое в сфере регулирования отношений по приобретению и прекращению права собственности, включая положения Конституции РФ, гражданского и земельного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, а также многочисленные подзаконные акты РФ, нормативные акты субъектов РФ и муниципальных образований, относящиеся к данной сфере.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили разъяснения Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ по вопросам приобретения и прекращения права собственности, в том числе, на земельные участки, материалы опубликованной и неопубликованной судебной

практики по делам, возникающим в сфере реализации прав на земельные участки.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды отечественных специалистов дореволюционного, советского периодов, а также настоящего времени в области теории права, гражданского, земельного и административного права: С.С.Алексеева, С.И.Аскназия, А.В.Баркова, А.К.Безиной, С.Н.Братуся, Г.А.Гаджиева, Б.М.Гонгало, В.М.Горшенева, Ю.И.Гревцова, Н.И.Дивеевой, О.С.Иоффе, В.Б.Исакова, М.Ф.Казанцева, Ю.Х.Калмыкова, В.П.Камышанского, Т.В.Кашаниной, С.Ф.Кечекьяна, О.А.Красавчикова, А.В.Малько, М.Н.Марченко, Н.И.Матузова, И.А.Минникеса, В.П.Мозолина, Б.Л. Назарова, П.Е. Недбайло, И.А.Покровского, Ю.С.Решетова, В.В.Ровного, В.А.Рыбакова, З.Ф.Сафина, А.П.Сергеева, В.А.Тархова, Ю.К.Толстого, Р.О.Халфиной, Б.Л.Хаскельберга, М.Ю.Чельшева, В.В.Чубарова, Е.С.Шугриной, Л.С. Явича и других.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что разработана авторская концепция гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. В рамках этой концепции выявлена юридическая природа данного механизма; определено содержание правовых категорий «земельный участок», «элементы гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки», «юридические средства в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки»; установлен межотраслевой характер нормативных средств в исследуемом механизме, определен межотраслевой характер оборотоспособности земельных участков, выявлено межотраслевое значение гражданско-правового договора при приобретении и прекращении права муниципальной собственности на земельные участки; показано действие принципа единства и дифференциации этапов гражданско-правовых процедур приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Указанная научная новизна диссертационного исследования либо ее отдельные элементы также проявляются и конкретизируются в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Гражданско-правовой механизм приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки имеет комплексный характер, поскольку его юридическая природа основана на специфике и сочетании следующих элементов: межотраслевое нормативное регулирование с преобладанием частноправовых начал; муниципальное образование в качестве субъекта правоотношений; направленность правового регулирования на создание наиболее эффективного механизма управления муниципальной собственностью; публично-правовые и частноправовые основания гражданских отношений муниципальной собственности; комплексный характер объекта (земельного участка); сочетание актов правоприменения и договорных актов реализации прав и обязанностей.

2. Гражданско-правовой механизм приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки нацелен на установление благоприятной правовой среды, способствующей достижению баланса интересов общества (в лице муниципального образования) и частных лиц. Результаты исследования подтверждают, что этому способствует оптимальное сочетание императивного (установление исчерпывающих оснований и чётких процедур прекращения права собственности на земельные участки) и диспозитивного (усиление значимости договорных средств) начал в регулировании отношений собственности на земельные участки.

3. Обоснована необходимость сочетания в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки средств нормативного, индивидуального и договорного правового регулирования. При этом обязательным элементом гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельный участок является правоприменительный акт – акт государственной регистрации права собственности.

4. В гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки договорные средства выполняют частноправовую – детализирующую и межотраслевую – связующую функции. Первая выражается в конкретизации посредством договора решения органа местного самоуправления (например, заключение соглашения о выкупе земельного участка). Вторая проявляется через объединение посредством договора административной и гражданской процедур

в механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, начиная с принятия акта муниципального органа и заканчивая государственной регистрацией права собственности.

5. Основания приобретения права муниципальной собственности дифференцируются на публично-правовые (устанавливаются земельным законодательством, непосредственно частноправовой элемент не затрагивают, например, признание права муниципальной собственности законом) и частноправовые (устанавливаются гражданским законодательством, одновременно влекут прекращение права частной собственности, например, гражданско-правовой договор). Частноправовые основания могут быть общими (применимы к отношениям с любым субъектным составом, например, договор мены, наследование) или специальными (влекут возникновение публичной, муниципальной собственности, например, принудительное изъятие или выкуп земельного участка, приобретение права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь, на земельный участок, от права на который частный собственник отказался).

6. Анализ норм ст. 225 ГК РФ и ст. 53 ЗК РФ позволяет различать общий и специальный порядок приобретения права муниципальной собственности на бесхозяйную недвижимость, от права на которую частный собственник отказался. Признаками общего порядка являются следующие: применяется, если законом не установлен специальный порядок; применяется в отношении любой недвижимой вещи; применяется в отношении вещи, которая не имеет собственника, собственник которой неизвестен, либо от права собственности на которую лицо отказалось. Специальный порядок имеет следующие признаки: применяется только в отношении земельного участка; применяется только при отказе от права частной собственности; необходимо явное волеизъявление отказывающегося лица, выраженное посредством совершения определенных юридических действий.

7. Установлено, что гражданско-правовая процедура принудительного обращения земельного участка в муниципальную собственность может быть инициирована либо муниципальным образованием (при наличии муниципальных нужд или при нарушении собственником законодательства об использовании земельных участков), либо частным собственником (при обременении муниципальным сервитутом земельного участка).

8. В работе обосновывается принцип единства и дифференциации стадий гражданско-правовых процедур прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. Единство выражается в общих стадиях процедур прекращения права муниципальной собственности по любому из оснований (например, заключение договора, государственная регистрация), а дифференциация показывает отличия в стадиях, вызванные особенностями фактических оснований (в основном проявляются в зависимости от необходимости проведения торгов).

9. Доказана сложная юридическая природа торгов как основной гражданско-правовой процедуры прекращения права муниципальной собственности. Торги как правовое явление выступают и разновидностью сделки, и способом заключения договора, и комплексным правовым институтом, включающим нормы гражданского, земельного, административного, бюджетного, муниципального и иных отраслей права. При этом гражданско-правовые нормы для данного института имеют системообразующее значение.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования сделанных автором выводов и рекомендаций для проведения дальнейших научных разработок гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права собственности, права муниципальной собственности, права муниципальной собственности на земельные участки. Полученные результаты могут быть использованы в законотворческой и правоприменительной практике, в учебно-методической работе, при проведении лекционных и семинарских занятий по курсам «Гражданское право», «Земельное право», по специальным курсам «Вещное право», «Сделки с недвижимостью», другим дисциплинам гражданско-правового цикла.

Реализация концепции гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки требует совершенствования законодательства, в частности, в ГК РФ необходимо установить единообразную юридическую процедуру изъятия земельных участков в качестве санкции, одинаково применимую к случаям изъятия участков сельскохозяйственного назначения и участков, предназначенных для жилищного или иного строительства. При этом за основу

должен быть взят порядок изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения, ибо именно эта процедура является наиболее регламентированной законодателем и проверенной на практике.

Апробация результатов исследования. Научные положения диссертации докладывались и обсуждались на теоретических семинарах и заседаниях кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, а также во Всероссийской научно-практической Интернет конференции, посвященной 10-летию Земельного кодекса РФ с выступлением проблемного вопроса льготного предоставления земельных участков особой категории гражданам-инвалидам.

Отдельные аспекты темы исследования изложены в лекциях на тему «Практика применения земельного законодательства» и преподаются на факультете повышения квалификации в ФГБОУВПО «Российская академия правосудия» (Казанский филиал).

Выводы и предложения, высказанные в работе, могут быть использованы в совершенствовании действующих законодательных и иных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих договорные отношения в сфере землепользования; в качестве практических рекомендаций участникам гражданских правоотношений; судами и правоприменительными органами при рассмотрении дел, связанных с землепользованием. В частности, здесь могут быть использованы содержащиеся в настоящей диссертации доктринальные толкования норм действующего законодательства РФ, рекомендации по разрешению имеющихся в действующем законодательстве РФ коллизий и т.п.; при преподавании таких учебных дисциплин, как «Гражданское право», «Земельное право», учебного курса «Договорное право»; при подготовке учебно-методических пособий и учебных программ; для последующих научных исследований в области гражданского права, связанных с правовым регулированием договорных отношений в сфере землепользования.

Основные положения и теоретические выводы диссертационного исследования нашли отражение в 7 научных статьях автора, в том числе в 3 изданиях, рекомендованных ВАК РФ для опубликования результатов диссертационного исследования.

Структура работы, определенная целью диссертационного исследования, включает введение, три главы, содержащие десять параграфов,

заключение и список использованных нормативных актов, материалов судебной практики и специальной литературы.

Основное содержание работы

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи исследования, характеризуются его объект и предмет, определяются теоретическая и методологическая основы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, апробация результатов исследования.

Глава первая «Сущность гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки» состоит из трех параграфов. **Первый параграф** посвящен анализу юридической природы гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. В результате рассмотрения понятий «правовое регулирование», «механизм правового регулирования», «правовое воздействие», «юридическая природа» сделан вывод об их частичном совпадении и взаимодействии, но не однозначности.

Установлено, что для раскрытия понятия «правовое регулирование» используются такие выражения как «средства юридического воздействия», «воздействие норм права», «воздействие права», и что «воздействие» представляет собой более широкую категорию, чем «регулирование», а особенность последнего заключается в наличии особого, свойственного только ему механизма.

Диссертантом выявлено, что механизм правового регулирования предполагает наличие составных частей, особых элементов, перечислением которых образуется дефиниция понятия «механизм правового регулирования».

Гражданско-правовой механизм приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки автор рассматривает с точки зрения традиционного подхода к механизму правового регулирования, исходя из таких его признаков как: содержательный, формальный, организационный.

Значение гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки обусловлено социальной функцией земельных участков и, как следствие, сочетанием баланса частного и публичного интересов.

Сделан вывод о том, что юридическая природа механизма правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки базируется на трех основных составляющих. Во-первых, на особом субъектном составе (публичное образование). Во-вторых, на особом объекте (земельный участок, выступающий не просто как недвижимость, но и как национальное достояние). В-третьих, на направленности нормативного регулирования на создание наиболее эффективного механизма управления муниципальной собственностью. На основании этого выявлен комплексный характер механизма правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, которым и обусловлена его сущность.

Во **втором параграфе** выявляются элементы гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Отмечается дискуссионность вопросов о механизмах действия права и правового регулирования. Исследуя содержание и соотношение категорий «правовые (юридические) средства», «элементы механизма правового регулирования», диссертант приходит к выводу, что они трактуется неоднозначно. Наиболее распространенным является широкое понимание термина «правовые средства» – как совокупности всех составляющих механизма правового регулирования, носящих юридический характер (нормы права, юридические факты, правоотношение, акты реализации прав и обязанностей, охранительный правоприменительный акт – факультативный элемент).

Рассуждая о разных подходах к элементам механизма правового регулирования, автор выделяет общий стержень, заключающийся в том, что обязательной составной частью является присутствие правовых средств в единстве или взаимосвязи. Так, рассматривая отношения муниципальной собственности на земельные участки, необходимо учитывать, что они

подвергаются воздействию не только гражданско-правовых, но и земельно-правовых юридических средств.

Вместе с тем, в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки диссертант выделяет такие правовые средства как юридические нормы; правоотношения; акты реализации субъективных прав и обязанностей.

Обосновывается специфика исследуемых правоотношений, которая заключается в их комплексном характере, обусловленном сочетанием частноправовой (регулируются нормами о владении, пользовании и распоряжении земельными участками), и публично-правовой (подпадают по действие норм о государственном земельном контроле или кадастровом учете земельных участков) составляющей. Таким образом, природа этих отношений неоднородна, но во многом является гражданско-правовой.

Подчеркивается значение факультативного элемента механизма правового регулирования – индивидуальных предписаний применения права – объективных результатов властных действий компетентных органов и судов, которые обеспечивают реализацию требований юридических норм, а именно: возникновение правоотношений (например, решение о предоставлении земельного участка), осуществление прав и обязанностей (например, судебное решение об определении выкупной цены земельного участка), нередко выражая, в то же время, индивидуальное регулирование общественных отношений.

Далее отмечается особая важность согласованности различных правовых средств и способов гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. В частности, в исследуемых отношениях осуществление прав и исполнение обязанностей должны обеспечиваться максимальной сбалансированностью прав и обязанностей участников, эффективным и действенным механизмом гражданско-правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

В третьем параграфе изучаются земельные участки как объекты права муниципальной собственности. Диссертантом выявлена сложность правовой конструкции земельного участка как особого рода вещи, обусловленная его ярко выраженным целевым назначением и особенностями оборотоспособности.

Анализируется легальное определение земельного участка в действующем законодательстве и подчеркивается роль государственного кадастрового учета земельных участков и его гражданско-правовое значение.

Автором делается вывод о проблеме определения понятия «земельный участок» и отмечается, что оно находится на стыке двух отраслей и права, и законодательства – гражданского и земельного.

Подчеркивается, что в законодательстве советского периода земельный участок в качестве объекта гражданских прав не рассматривался, и проблема определения земельного участка в этом качестве возникла только после перестройки. В настоящее время взаимодействие гражданского и земельного законодательства не всегда проходит гладко, поскольку нормы названных отраслей нередко противоречат друг другу. Таким образом, суть проблемы состоит в установлении правильного соотношения гражданского и земельного начал.

Ставится вопрос о признаках (свойствах) земельного участка, важнейшим из которых является его оборотоспособность, которая, по мнению диссертанта, имеет межотраслевой характер, ибо сама категория оборотоспособности объектов является гражданско-правовой, но качественные характеристики оборотоспособности земельных участков определяются законодательством земельным, причем в силу прямого указания законодательства гражданского.

Выявлены различные способы образования земельных участков: раздел, объединение, перераспределение, выдел одного земельного участка из другого, а также выдел земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, создание искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности. При этом, необходимо отметить, что законом №171-ФЗ предусмотрена новая редакция ст.11.3, уточняющая процедуру и документы, на основании которых осуществляется образование земельного участка.

Определено, что полномочия муниципального образования (в лице органов местного самоуправления) как публично-правового образования в области земельных отношений, имеют двойственный характер. В частности, Земельный кодекс РФ достаточно последовательно проводит разграничение полномочий органов местного самоуправления в части управления и распоряжения земельным участком.

Автор критикует наличие различных нормативно закрепленных определений категории «земельный участок», подчеркивая, что хотя земельный участок и является объектом гражданских прав, недвижимым имуществом, объектом права собственности, в том числе муниципальной, в ГК РФ его легальная дефиниция отсутствует. Это отрицательно сказывается на правоприменении и говорит об уровне юридической техники. Поэтому одним из результатов проводимой реформы гражданского законодательства должно стать отражение в отраслевом нормативном акте – Гражданском кодексе РФ – понятия «земельный участок как объект гражданских прав». Закон №171-ФЗ корректирует понятие земельного участка, закрепляя, что под земельным участком понимается недвижимая вещь, представляющая собой часть земной поверхности и имеющая характеристики, позволяющие определить такую часть земной поверхности в качестве индивидуально определенной вещи.

Вторая глава «Юридические средства в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки», состоящая из трех параграфов, начинается с исследования нормативных средств в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Отмечается, что регулирование анализируемых отношений осуществляется большим количеством нормативных правовых актов различного уровня. Вместе с тем, состояние отечественного законодательства, определяющего механизм приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, признается не достаточно удовлетворительным.

Диссертант выявил центральную роль нормативных средств в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, посредством которых осуществляется правовое регулирование данной сферы отношений и обеспечивается наиболее цивилизованное, результативное и эффективное решение поставленных обществом и государством задач.

Показано, что к настоящему времени уже сформировались идеи и подходы к развитию законодательства в исследуемой сфере. В Основах государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012-2017

годы (утверждены Распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р) закрепляется направление политики Российской Федерации в данной области – создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом.

В то же время, формируется совокупность правовых механизмов воздействия на отдельные виды земельных отношений. Правила, входящие в правовые механизмы, имеют как публично-правовой, так и частноправовой характер и направлены на обеспечение баланса частных и публичных интересов в обществе. При этом важное, если не решающее значение придается соотношению и сочетанию этих механизмов в рамках гражданско-правового регулирования отношений муниципальной собственности на земельные участки.

Автор дифференцирует нормативные средства в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки в зависимости от уровня правового регулирования, выделяя конституционный уровень; уровень федеральных законов (включая как кодифицированные нормативные правовые акты, так и некодифицированные); уровень подзаконных актов; региональный; местный.

Во втором параграфе исследуются средства индивидуально-правового регулирования в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки и отмечается, что индивидуально-правовое регулирование принято считать самостоятельным видом правового регулирования. Это позволяет рассматривать его в качестве родового понятия, связанного не только с правоприменительной деятельностью, но имеющего и иные формы проявления. Так, к индивидуальному регулированию следует отнести автономное, договорное (координационное) и правоприменительное (субординационное).

Автономное индивидуально-правовое регулирование, в частности, выражается в том, что собственник земельного участка может моделировать свое поведение по собственной воле, не нарушая пределы осуществления

гражданских прав (правомерное поведение). Договорное (координационное) определяется активностью самих участников правоотношений на основе их независимости, равенства. К примеру, оно ярко проявляется при заключении соглашений между муниципальными образованиями и частными собственниками о выкупной цене земельного участка. Правоприменительное регулирование базируется, как правило, на отношениях субординации. Так, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Автор, анализируя правоприменительное регулирование земельных отношений, устанавливает усиление его значения. Это вызвано, во-первых, особенностями применения права в исследуемых отношениях, одним из участников которых является соответствующий муниципальный орган. Во-вторых, укрупнением самих нормативных регуляторов, имеющих высокую степень обобщения. В-третьих, расширением самостоятельности субъектов земельно-правовых отношений.

Рассмотрено право органов местного самоуправления принимать как нормативные правовые акты по земельным вопросам, так и акты индивидуального применения. В отличие от нормативных, индивидуальные муниципальные акты, основываясь на правовой норме, имеют разовое значение, касаются конкретно определенных лиц.

Анализ судебной практики, связанной с вопросами прекращения и возникновения права муниципальной собственности, позволил выделить наличие проблем и пробелов современного законодательства, которые в ряде случаев восполняются посредством индивидуального правового регулирования. При этом реализация норм права невозможна, пока не появляется субъект права, заинтересованный в определенном результате и начинающий действовать.

Диссертантом делается вывод о дозволителем типе правового регулирования отношений по приобретению и прекращению права

муниципальной собственности на земельные участки как основе индивидуального правового регулирования.

В третьем параграфе второй главы рассматриваются договорные средства в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. Подчеркивается особое место договора как юридического факта в механизме правового регулирования общественных отношений, поскольку он расширяет возможности участников в части установления моделей поведения, которые прямо не закреплены в нормах объективного права. В данном контексте договор подразумевается в качестве индивидуального правового акта.

На взгляд автора договор в механизме гражданско-правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, являясь одной из форм саморегуляции поведения субъектов, создает правила поведения, обладающие принудительной силой.

Диссертантом делается вывод, что договорные средства в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки являются инструментом гражданско-правового регламентирования названных отношений, выступая как процесс упорядочения этих отношений между соответствующими субъектами, осуществляемый на разных стадиях и по различным элементам механизма правового регулирования. Поэтому значение договора в гражданско-правовом механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки проявляется через такую его частноправовую функцию как детализирующая: конкретизация применительно к данному частному собственнику выраженного в правоприменительном акте (в частности, при изъятии земельного участка) решения органа местного самоуправления (например, соглашение о размере выкупной цены). А также через связующую, межотраслевую функцию – в этом случае договор объединяет административную и гражданскую процедуры в механизме приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки, начиная с принятия акта муниципального органа и заканчивая государственной регистрацией права собственности.

В третьей главе работы, включающей четыре параграфа, изучен порядок приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. **В первом параграфе** «Основания приобретения права муниципальной собственности на земельные участки» подчеркивается, что важным элементом механизма правового регулирования является юридический факт, а в большинстве случаев – фактический состав, один из элементов которого должен быть решающим (как правило – это правоприменительный акт).

Диссертант приходит к выводу, что в основании приобретения права муниципальной собственности на земельный участок лежат различные юридические факты. Право муниципальной собственности возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, и подлежит государственной регистрации. Таким образом, акт государственной регистрации выступает тем самым правоприменительным актом, решающим элементом фактического состава, влекущим возникновение права муниципальной собственности на земельные участки. Данный юридический факт требуется во всех фактических составах, на основании которых приобретается право муниципальной собственности на земельные участки.

Все основания приобретения права муниципальной собственности на земельные участки автор разделяет на публично-правовые и частноправовые, дифференцируя последние на общие и специальные. Специальные основания законодательно закреплены для приобретения права муниципальной (публичной) собственности: принудительное изъятие земельного участка, приобретение права собственности на бесхозную недвижимую вещь, принудительный выкуп участка по требованию частного собственника.

Диссертант исследует принудительный выкуп земельного участка по требованию его собственника, если участок обременен публичным сервитутом, установление которого приводит к невозможности использования этого участка. При этом выявлено, что особенностью такого основания является инициатива самого частного собственника.

Установлено, что приобретать право собственности на земельный участок по специальным основаниям муниципальные образования могут как возмездно, так и безвозмездно. В первом случае речь идет о принудительном изъятии либо по инициативе муниципального образования (для муниципальных нужд или в

качестве санкции за нарушение земельного законодательства, а также при неотчуждении в установленный срок участка лицом, которому данный объект не может принадлежать), либо по инициативе частного собственника, обладающего участком, обремененным публичным (муниципальным) сервитутом. Безвозмездно муниципальным образованием приобретает земельный участок, от права собственности на который частный собственник отказался.

В течение последних лет в частноправовой доктрине активно аргументируется целесообразность рассмотрения многих вопросов через призму юридических процедур, поэтому **во втором параграфе** анализируются гражданско-правовые процедуры приобретения права муниципальной собственности на земельные участки.

Изучая гражданско-правовые процедуры приобретения права муниципальной собственности на земельные участки как разновидность юридической процедуры, диссертант раскрыл систему последовательно совершаемых действий, влекущих возникновение отношений муниципальной собственности на земельные участки. Такие действия выступают соответствующими стадиями той или иной процедуры.

В рамках исследования гражданско-правовых процедур приобретения права муниципальной собственности на земельные участки выявлен принцип единства и дифференциации их стадий. Единство выражаются в общих чертах, которые проявляются при приобретении исследуемого права по любому из оснований, а дифференциация – показывает отличия в юридических процедурах, вызванные особенностями вышеуказанных оснований.

Автор обосновал необходимость рассмотрения таких специальных юридических процедур гражданско-правовой направленности как изъятие (выкуп) земельного участка для муниципальных нужд; изъятие земельного участка как санкцию; обращение в муниципальную собственность бесхозного земельного участка; выкуп земельного участка по требованию частного собственника.

На основе анализа гражданского и земельного законодательства выделены два порядка (общий и специальный) и девять возможных стадий исследуемых юридических процедур, и сделан вывод о том, что определенное совпадение имеет место только на первой и на последней стадиях общего и

специального порядков. Подчеркнуто, что применять специальный порядок к земельным участкам, на которых расположены иные объекты недвижимости, опрометчиво, поскольку это приведет к нарушению принципа единства судьбы земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости.

Диссертант акцентирует внимание на том, что завершающим этапом гражданско-правовых процедур приобретения права муниципальной собственности на земельные участки выступает принятие правоприменительного акта. Он имеет место в случае приобретения права муниципальной собственности на земельные участки по любому из указанных выше оснований.

Третий параграф посвящен основаниям прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. Отмечается, что не каждое из названных в гражданском праве оснований прекращения права собственности применимо к прекращению права муниципальной собственности на земельный участок.

Общегражданские основания прекращения права собственности, как правило, могут применяться к муниципальному образованию, исходя из принципа равенства участников гражданско-правового оборота, но особой специфики, вызванной субъектным составом – участием муниципального образования – в большинстве случаев не наблюдается, поэтому предметом подробного анализа в представленной работе они не были. Отчуждение участков по договору рассмотрено с учетом особенностей, закрепленных земельным законодательством.

Установлено, что специфическим «земельно-правовым» способом отчуждения земельного участка из муниципальной собственности является его предоставление. Оно осуществляется на основании акта органа местного самоуправления, то есть юридического факта, заключающегося в действии органа местного самоуправления по принятию индивидуального акта, в котором выражается воля уполномоченного органа передать земельный участок конкретному лицу в собственность.

Диссертантом показана важность нормы об отчуждении в собственность граждан и юридических лиц имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в порядке, предусмотренном законами о приватизации, и установлено, что на возможность приватизации земельного

участка влияет его оборотоспособность. При этом отмечено, что положения ГК РФ, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если специальным законодательством не предусмотрено иное.

Проанализировано различие в приватизации земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости и участков, не занятых приватизируемой недвижимостью. В первом случае отношения регламентируются нормами Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в последнем – нормами земельного права. Общее правило закрепляет исключительное право на приватизацию земельных участков за собственниками расположенных на них зданий, строений, сооружений. Этот подход обусловлен принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов.

Диссертантом рассматривается возможность граждан, обладающих садовыми, огородными или дачными земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, зарегистрировать право собственности на такие участки. Принятие решений о предоставлении этих участков в собственность не требуется.

Выявлено, что базовым основанием прекращения права муниципальной собственности на земельные участки являются торги на право заключения договоров купли-продажи, хотя закон допускает исключения из данного правила. Необходимо отметить, что Законом №171-ФЗ, вступающим в силу с 01 марта 2015 года, детально описан порядок подготовки, организации и проведения аукциона по продаже земельного участка.

Гражданско-правовые процедуры прекращения права муниципальной собственности на земельные участки исследуется в **завершающем параграфе работы**. При этом решается задача определения гражданско-правовых процедур, посредством которых происходит приватизация муниципальных земельных участков, выявляются их стадии как последовательно совершаемые действия, влекущие переход права собственности на земельные участки от муниципального образования к частному собственнику.

Подчеркивается, что прекращение права муниципальной собственности на земельный участок происходит с одновременным приобретением права собственности на него другим субъектом права.

Автором подробно рассматриваются процедуры отчуждения муниципальных земельных участков лицам, не связанным с конкретными участками имеющейся недвижимостью. Выявлено, что такие юридические процедуры прекращения права муниципальной собственности на земельные участки дифференцируются в зависимости от предоставления участков из земель, находящихся в муниципальной собственности для строительства и для целей, не связанных со строительством.

Установлено, что органы местного самоуправления вправе определять перечень случаев, когда земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, а также участки, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, предоставляются исключительно на торгах. В целом исследуемые процедуры, как правило, включают необходимость торгов. Поэтому в работе подробно раскрывается гражданско-правовая процедура их проведения.

Автором выявлено, что четкое ограничение перечня документов, предоставляемых для участия в торгах, имеется только применительно к торгам земельными участками для целей жилищного строительства, а в иных случаях действует общая норма, допускающая требование о предоставлении и иных документов.

Диссертантом сделан вывод, что гражданско-правовые процедуры прекращения права муниципальной собственности на земельные участки имеют признаки единства и дифференциации этапов. Единство проявляется в наличии одинаковых этапов, а дифференциация обусловлена существованием этапов, свойственных либо одному, либо другому порядку.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих научных работах:

В изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных журналов, утвержденный ВАК Минобрнауки России для публикации основных результатов диссертационных исследований:

1. Ахмадеева Н.Н. Сущность гражданско-правового механизма приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки / Ахмадеева Н.Н. // Актуальные проблемы экономики и права. - 2013. - №1. - с.216-222.

2. Ахмадеева Н.Н. Особенности возникновения (приобретения) прав муниципальной собственности на земельные участки / Ахмадеева Н.Н. // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. - №2. - с.116-119.

3. Ахмадеева Н.Н. Значение договора в механизме гражданско-правового регулирования приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки / Ахмадеева Н.Н. // «Черные дыры» в Российском Законодательстве - 2013. - №1. - с.65-69.

В иных изданиях:

4. Ахмадеева Н.Н. Аренда муниципальных земель и некоторые вопросы судебной практики / Ахмадеева Н.Н. // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ / Казань: Казань ун-т, 2006. – Вып. 7. - том1. с.101-107.

5. Ахмадеева Н.Н. Некоторые вопросы платы за землю / Ахмадеева Н.Н. // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ / Казань: Казань ун-т, 2008. – Вып. – 8. - с.28-33

6. Ахмадеева Н.Н. Некоторые проблемы льготного предоставления земельного участка особой категории граждан - инвалидам / Ахмадеева Н.Н. // Земельный кодекс РФ в системе российского законодательства (к 10-летию Земельного кодекса РФ): Тезисы докладов всероссийской научно-практической интернет конференции (13 декабря 2011 г.) /Казанский (приволжский) федеральный университет. – Казань, 2012. - с.86-91.

7. Ахмадеева Н.Н. Особенности прекращения права муниципальной собственности на земельные участки / Ахмадеева Н.Н. // Научно-практический журнал «Правосудие в Татарстане» - 2013. -№1 (53). - с.38-41.