

**КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**АКАДЕМИЯ МВД КР ИМЕНИ ГЕНЕРАЛ-МАЙОРА МИЛИЦИИ  
Э.А. АЛИЕВА**

Диссертационный совет Д.12.16.539

На правах рукописи  
УДК 352.075:349.412(575.2)

**Ажыбек уулу Нурбек**

**ПРАВО МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

12.00.06 - природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Бишкек-2018**

Работа выполнена на кафедре земельного, аграрного и экологического права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Керезбеков Канат Керезбекович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Рахметов Есиль Шарипбаевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**Насбекова Саткынай Калыбековна**

**Ведущая организация:** кафедра гражданского права и процесса  
юридического факультета Ошского  
государственного университета,  
адрес: г. Ош, ул. Ленина, 331

Защита состоится «25» мая 2018 года в 15.30 часов на заседании диссертационного совета Д.12.16.539 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики и Академии МВД КР им. генерал-майора милиции Э.А. Алиева по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а, конференц-зал (ауд. 412)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.  
(<http://www.ksla.kg>)

Автореферат разослан «24» апреля 2018 года.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
д.ю.н., доцент**

**Рысмендеев Б.Дж.**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Проблемы правового регулирования земель были и остаются весьма значимыми, поскольку касаются не только правового режима использования земли как природного объекта и природного ресурса, но и прав и обязанностей граждан и юридических лиц как субъектов хозяйственной деятельности.

В настоящее время они стали актуальней вдвойне, поскольку правовое регулирование земель осуществляется в условиях проводимой в нашем государстве земельной реформы, которые связаны, прежде всего, с процессами формирования рынка земли на основе множественности форм (субъектов) собственности на землю.

Принятие изменений и дополнений в 1998 году в Конституцию КР от 5 мая 1993 года, обусловили возникновение муниципальной собственности на землю. В целях правового регулирования муниципальной собственности на землю, за последние годы в Кыргызстане были приняты десятки законодательных актов, определивших правовой механизм возникновения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки. При этом законодательное оформление и практическая реализация норм о создании муниципальной формы собственности на недвижимость с самого начала встречали значительные трудности, обусловленные фактическим отсутствием исторического опыта ее функционирования.

Несмотря на указанные проблемы, анализ почти двадцати лет муниципальной реформы позволяет сделать однозначный вывод, что муниципальная форма собственности на землю реально существует и занимает важное место в системе публичной собственности на объекты недвижимости.

Отношения муниципальной собственности на земельные участки регламентируются нормами различной отраслевой принадлежности, в совокупности составляющими комплексный правовой институт. Это обуславливает сложность и коллизионность правового регулирования отношений в сфере муниципальной недвижимости, требующих теоретического осмысления и выработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Особенно важным представляется развитие гражданско-правовых механизмов приобретения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Решение этих проблем и установление оптимального механизма правового регулирования отношений муниципальной собственности на земельные участки позволит создать надлежащие гарантии экономических основ местного самоуправления и сформировать условия реализации

органами местного самоуправления стоящих перед ними задач по решению вопросов жизнеобеспечения населения муниципальных образований.

Вносимые в этих условиях коррективы в содержание земельных общественных отношений, регулирующих их в правовых нормах, требуют как теоретического осмысления, так и практических шагов в сфере законопроектной и правоприменительной деятельности.

**Связь темы диссертации с крупными научными программами и основными научно-исследовательскими работами.** Тема диссертационного исследования является инициативной.

**Цели и задачи исследования.** Целью настоящего исследования является комплексный и всесторонний анализ правового регулирования муниципальной собственности на землю, имеющего теоретическое и практическое значение, в целях улучшения правоприменительной практики в данной области, а также дальнейшего совершенствования законодательства.

Для достижения указанной цели в рамках диссертационного исследования решаются следующие **задачи**:

- рассмотреть понятие и содержание права муниципальной собственности на земельные участки;
- выявить особенности и назначение земель, находящихся в муниципальной собственности;
- провести анализ нормативно-правовых актов, определяющих правовой режим земель, находящихся в муниципальной собственности
- проанализировать основания и порядок возникновения права муниципальной собственности на земельные участки;
- проанализировать особенности правового регулирования прекращения права муниципальной собственности на земельные участки;
- разработать и обосновать предложения по совершенствованию земельного законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации права муниципальной собственности на земельные участки.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна диссертации обусловлена комплексным подходом к исследованию правового регулирования земель, находящихся в муниципальной собственности.

Работа является одной из первых попыток в Кыргызской Республике, выполненная на диссертационном уровне, посвященной комплексному исследованию проблем правового регулирования муниципальной собственности на землю.

На основе сравнительного анализа была выявлена степень развития земельного законодательства Кыргызской Республики и определены основные тенденции его развития.

**Практическое значение диссертационного исследования.** Результаты проведенного исследования могут быть применены для

дальнейшего углубления теоретических разработок по рассматриваемой проблеме; основные положения и материалы диссертационного исследования могут быть использованы в образовательном процессе при изучении земельного права; выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, ориентированы на их использование при совершенствовании действующего законодательства. Данное исследование может также применяться при разработке и модернизации земельного законодательства Кыргызской Республики.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. На основе проведенного исследования дается авторское определение муниципальной собственности на земельные участки как одна из трех форм собственности, сформировавшихся в ходе разграничения государственной собственности на землю, либо по иным предусмотренным законом основаниям, имеющий свои особенности при владении, пользовании и распоряжении земельными участками в интересах местных сообществ.

2. Обосновывается, что экономическое, социальное и правовое предназначение земель, находящегося в муниципальной собственности, определено его функциональной значимостью, что вызывает необходимость установления особого правового режима по его формированию, владению, пользованию и распоряжению.

3. Обосновывается, что отношения, возникающие по поводу муниципальной собственности на землю регулируются нормами различных отраслей права, в частности конституционного, земельного, муниципального, гражданского, административного и иных отраслей права. При этом, земельные отношения возникающие по поводу муниципальной собственности на землю, должны регулироваться в первую очередь земельным законодательством. Так как эти отношения имеют свою специфику, которые учитываются при правовом регулировании земельным правом.

4. Обосновывается выделить в законодательстве три этапа формирования муниципальной собственности на землю:

- с 1990- 1993 гг. Кыргызстан приобрел независимость и принял новую Конституцию Кыргызской Республики, где было закреплено множественность форм собственности;

- с 1993-1998 гг. Появление в Кыргызстане идеи введения множественности форм собственности на землю, в том числе и муниципальной собственности. Изучение последствий введения муниципальной собственности на землю;

- с 1998 — по настоящее время. Введение муниципальной собственности на землю. Формирование и совершенствование законодательства, регулирующее муниципальную собственность на землю.

5. Обосновывается, что право муниципальной собственности на землю может возникать путем разграничения из государственных земель, а также в порядке передачи или перехода в порядке универсального правопреемства из государственных и частных земель при наличии административных и/или гражданско-правовых оснований, с обязательным условием его регистрации в соответствующих государственных органах.

6. Обосновывается, что в земельном законодательстве более подробно определяется порядок предоставления земель, находящихся в муниципальной собственности в другие формы собственности, а также в пользование, при этом не достаточно определяется порядок приобретения земель в муниципальную собственность.

7. Обосновывается, что при изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд, в земельном законодательстве должны быть предусмотрены исчерпывающий перечень оснований для такого изъятия. Иначе любой земельный участок может быть изъят по данному основанию.

**Личный вклад соискателя** в науку земельного права определяется актуальностью исследования и его научной новизной, а также теоретическим и практическим значением научных работ, опубликованных в ходе исследования. Положения, выносимые на защиту, разработаны диссертантом единолично.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена на кафедре земельного, аграрного и экологического права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве КР. Основные положения диссертации докладывались при участии в многочисленных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах. Основные выводы и предложения изложены в 8 публикациях автора.

**Структура работы** обусловлены целью, задачами исследования и отражают специфику его содержания. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и списка использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обоснована актуальность темы, цель и задачи исследования, представлены основные положения, выносимые на защиту, научная новизна диссертационной работы, ее практическая значимость, а также сведения, касающиеся личного вклада соискателя и апробации полученных результатов.

**Первая глава – «Общая характеристика права муниципальной собственности на землю»** – состоит из двух разделов.

**В первом разделе – «Понятие муниципальной собственности на земельные участки»** – определяются степень исследованности темы, понятие муниципальной собственности на земельные участки, субъекты и объект права муниципальной собственности на земельные участки.

Следует отметить, что в последние годы к проблемам правового регулирования земель в юридической литературе уделяется большое внимание. В то же время необходимо сказать, что специальных исследований на диссертационном уровне, посвященных непосредственно муниципальной собственности на землю, не проводились. Результаты специальных исследований, на основе которых была написана данная работа, отражены в различных источниках, которые можно условно разделить на две группы. К первой группе источников относятся учебники и учебные пособия: Б.Ж. Абдраимов, С.А. Боголюбов, Ю.Г. Жариков, И.А. Иконичкая, У.И. Илебаев, К.К. Керезбеков, О.И. Крассов, В.В. Петров, В.Х. Улюкаев, Б.В. Эрофеев, и др.; в них даются определение земель, находящихся в муниципальной собственности, порядок возникновения и прекращения права муниципальной собственности на землю и т.д. Ко второй группе относятся диссертационные исследования, монографические исследования и научные статьи отечественных и зарубежных специалистов в области земельного права (А.А. Апышев, Д.Л. Байдельдинов, А.Е. Еренов, Т.Э. Кылчыкбаев, С.Г. Колесниченко, Ж.Х. Косанов, Ж.Т. Мурзабекова, Н.А. Мусабаева, С.К. Насбекова, Е.Ш. Рахметов, Б.Дж. Рысмендеев, Ч.А. Туратбекова, А. Хаджиев, К.А. Шайбеков и др.).

Отдельные аспекты правового регулирования земель, находящихся в муниципальной собственности рассматривались в диссертационных работах следующих зарубежных авторов: С.В. Артюшина «Осуществление права муниципальной собственности» (2005 г.), Н.А. Дедовой «Предоставление земель; изъятие земель; правовое регулирование в условиях экономической реформы» (1995 г.), О.В. Назимкиной «Возникновение прав на землю» (1999 г.), А.А. Соколовой «Право муниципальной собственности и его ограничения» (2002 г.), М.С. Сотниковой «Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации» (2009 г.), Г.Н. Эйриян «Основания возникновения прав на землю» (2001 г.) и др.

В Кыргызстане отдельные вопросы правового регулирования оборота земель рассматривались в диссертационных работах А.А. Апышева «Государственное управление в сфере обеспечения рационального использования и охраны земель» (2008 г.), С.Г. Колесниченко «Право частной собственности на землю в Кыргызской Республике» (2010 г.), Ж.Т. Мурзабекова «Правовое регулирование сделок с земельными участками в Кыргызской Республике» (2012 г.), Б.Дж. Рысмендеева «Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по

обеспечению рационального использования и охраны земель» (2007 г.), Ч.А. Туратбековой «Система вещных прав на землю: соотношение частных и публичных интересов» (2006 г.) и др.

Согласно Земельному кодексу КР, Закону КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101, Закону КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37 органы местного самоуправления имеют право устанавливать порядок землепользования на тех землях, которые находятся в муниципальной собственности.

**Во втором разделе – «Субъекты и объекты права муниципальной собственности на земельные участки»** – анализируются субъекты и объекты права муниципальной собственности на земельные участки.

При установлении круга субъектов права муниципальной собственности на земельные участки нормы гражданского и земельного права должны применяться по принципу «двойного сита». Любой субъект сделки с земельными участками должен в первую очередь отвечать требованиям гражданского законодательства, предъявляемым к субъектам гражданских правоотношений. Если участник предполагаемой сделки таким требованиям соответствует, необходимо определить, может ли он выступать участником земельных правоотношений. То есть, любой субъект сделки с земельными участками должен отвечать требованиям, предъявляемым гражданским законодательством к субъектам гражданских правоотношений. Но лица, подпадающие под определение участника земельных правоотношений, не могут выступать стороной какой-либо сделки с земельными участками, если это противоречит гражданскому законодательству.

Земельное законодательство может ограничить свободу кого-либо из субъектов гражданского права исходя из публичных интересов, но не может, вопреки гражданскому законодательству такую свободу расширить.

Как справедливо замечает И.А. Иконицкая: «Земля как природный ресурс обладает следующими основными характеристиками, имеющими существенное значение для конструирования правовых норм - моделей всей совокупности общественных отношений: собственности, пользования и охраны этого ресурса, обеспечивающих его основное качество как основы жизни и деятельности общества [Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теория и тенденции развития. – Москва, 1999. – С. 23].

Весьма неудачно в Земельном кодексе КР связывается проблема охраны земель с деятельностью ее собственников. Перечень действий, которые являются содержанием охраны земель, носит в Земельном кодексе КР констатирующий, а не обязывающий характер. В кодексе указывается, что собственники земли «осуществляют» охрану земель, в то время как



необходимо перечислить, что именно они должны осуществлять. При имеющейся в ст. 96 ЗК КР формулировке собственников их будет трудно привлечь к юридической ответственности за неосуществление перечисленных действий, ибо неосуществление необязательных действий само по себе не может стать нарушением земельного законодательства. Нарушение земельного законодательства – это нарушение его требований. А здесь требований нет, они просто не сформулированы, формулировка же статьи в том виде, в котором она существует, указывает, по сути, на необязательность проведения вышеуказанных мероприятий.

Заслуживает также внимание понятие «управление», которое в Земельном кодексе КР введено в качестве одного из правомочий, как и понятия «владение», «пользование» и «распоряжение». Понятия «распоряжение» и «управление» одновременно встречаются и в Законе РК «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года, в ст. 36, в которой речь идет о коммунальной собственности, в связи с чем рассмотрение значения этого термина представляет особый интерес.

Понятие «управление» встречается в норме действующего Земельного кодекса КР, касающейся земель, находящихся в муниципальной собственности, а именно в п. 3 ст. 4, в котором указывается, что управление и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляют: исполнительный орган аильного, поселкового кенешей; мэрии; местное самоуправление г. Бишкек; местное самоуправление г. Ош.

Понятие «управление», встречающееся в Земельном кодексе КР, порождает только вопросы как со стороны собственников земель, землепользователей, так и со стороны самих органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий.

**Вторая глава – «Законодательство Кыргызской Республики и нормативные правовые акты органов местного самоуправления о праве муниципальной собственности на землю»** – состоит из двух разделов.

**В первом разделе – «Законодательство Кыргызской Республики о праве муниципальной собственности на земельные участки»** – определяется законодательство, регулирующее право муниципальной собственности на земельные участки.

Проведенное исследование дает основание, что правовую основу полномочий органов местного самоуправления по управлению земель, находящихся в муниципальной собственности составляют: Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г., Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101, Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. № 45, Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской

Республики» от 2 июня 1999 года №46, Закон Кыргызской Республики от «О муниципальной собственности на имущество» 15 марта 2002 года №37, Гражданский кодекс Кыргызской Республики (ч.1) от 8 мая 1996 г. № 61, Гражданский кодекс Кыргызской Республики (ч.2) от 5 января 1998 года №1 другие законы, указы Президента Кыргызской Республики, постановления Правительства Кыргызской Республики и другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления в регулировании земельных отношений.

На основе анализа, проведенного по законодательству Кыргызской Республики, регулирующим организацию и деятельность органов местного самоуправления по обеспечению рационального использования и охране земель, необходимо отметить, что на сегодняшний день в Кыргызстане еще не создана необходимая правовая база, призванная обеспечить полноценную деятельность органов местного самоуправления в вышеуказанной сфере, по нескольким причинам. Во-первых, органы местного самоуправления пока еще не получили достаточной власти для осуществления своей деятельности; во-вторых, в законодательстве недостаточно четко определены функции, полномочия и ответственность органов местного самоуправления; в-третьих, действующая правовая база требует совершенствования, приведения нормативных правовых актов в строгое соответствие с Конституцией Кыргызской Республики. Для устранения этих недочетов предлагается, во-первых, разработать и принять соответствующий правовой акт о разграничении функций, полномочий и ответственности органов государственного управления и местного самоуправления, утвердить в законодательном порядке Государственный Реестр функций и полномочий органов государственного управления и местного самоуправления; во-вторых, провести инвентаризацию и анализ действующих нормативных правовых актов в целях устранения противоречий с тем, чтобы в ближайшем будущем принять Кодекс о местном самоуправлении в Кыргызской Республике, содержащий нормы, обеспечивающие эффективную деятельность органов местного самоуправления.

**Во втором разделе – «Нормативные правовые акты органов местного самоуправления о праве муниципальной собственности на земельные участки»** – анализируются особенности нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, касающихся муниципальной собственности на земельные участки.

Конституция Кыргызской Республики 1993 года, впервые законодательно закрепила один из важнейших институтов правового государства – органы местного самоуправления, заменившие систему местных Советов. В частности, на основе принятой новой Конституции КР

ранее существовавшие местные Советы народных депутатов были реорганизованы в местные кенешы. Положение Конституции КР о создании взамен местных Советов народных депутатов местных кенешей было закреплено также в Законе КР «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Кыргызской Республике»» от 27 мая 1994 г. № 1550- ХП.

Конституция Кыргызской Республики закрепила местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти, определяя, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, а действуют самостоятельно и ответственны перед своим населением.

В основном Законе появился раздел, посвященный местным государственным администрациям, и специальная глава, посвященная местному самоуправлению.

В соответствии с ст. 3 Конституции КР государственная власть в Кыргызской Республике «основывается на принципах... разделения государственной власти и местного самоуправления».

Конституции КР определила, что отныне вопросы жизни населения айлов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение, решаются на началах местного самоуправления, действующего наряду с государственной властью. С принятием Конституции власть разграничивалась не по «вертикали», а по «горизонтали» [Дубанаев Б.С. Местное самоуправление – основа демократии. – Бишкек, 2000. – С. 87].

Согласно Закону КР «О местном самоуправлении», Земельному кодексу КР, Закону Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» органы местного самоуправления имеют право устанавливать порядок землепользования на тех землях, которые находятся в муниципальной собственности.

Порядок землепользования, который устанавливается органами местного самоуправления путем принятия правовых актов, имеет целью управления землями населенных пунктов.

Органы местного самоуправления как органы, осуществляющие владение, пользование и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности, имеют право издавать нормативные акты, регулирующие земельные отношения на соответствующих территориях. Например, к таким нормативным актам органов местного самоуправления, регулирующим земельные отношения, можно отнести Постановление Карабалтинского городского кенеша от 13 июля 2004 года № 5 об утверждении «Правил застройки и землепользования в городе Карабалта», Постановление Чонсарьойского айыльного кенеша от 10 июля 2006 года №

9 об утверждении «Временного положения о порядке предоставления земельных участков в собственность или аренды в МСУ Чонсарыой», Постановление Тамчинской сельской управы Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области от 31 июля 2006 года № 147 об утверждении «Положения о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки сел. Управы Тамчы».

Решения органов местного самоуправления, касающиеся предоставления земель, выносятся ими в качестве органов, которым делегированы некоторые права в сфере распоряжения землей. С другой стороны, ряд решений органы местного самоуправления могут принимать не как представители собственника земли, а как орган власти – независимо от того, кому принадлежит право собственности на землю.

**Третья глава – «Возникновение и прекращение права муниципальной собственности на земельные участки»** – состоит из трех разделов.

**В первом разделе – «Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки»** – исследуются порядок возникновения права муниципальной собственности на земельные участки.

Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению рационального использования и охране земель осуществляется на основе разделения этой деятельности на три вида (ст. 95 Земельного кодекса КР):

- правовые, в рамках которых органы местного самоуправления проводят регулирование прав и обязанностей землепользователей по осуществлению мер по охране земель и рациональному землепользованию, а также привлечение земельных правонарушителей к юридической ответственности;

- организационные, в рамках которых органы местного самоуправления осуществляют предоставление земельного участка в собственность и пользование, контроль за использованием и охраной земель, утверждение земельного кадастра, схем и проектов землеустройства, разработку и принятие программ по рациональному использованию земель и их выполнение, а также утверждение генеральных планов проектов застройки городов, районных центров, сельских населенных пунктов и поселков;

- экономические, в рамках которых органы местного самоуправления решают вопросы о компенсировании землепользователям ущерба, причиненного им вследствие ухудшения качества земель, их деградации или нарушения, изъятия, введение ограничений в использовании земель.

Предоставление как одно из проявлений права распоряжения землей, принадлежащего собственнику государственных и муниципальных земель,

проявляется в том, что предоставление земельных участков, как в собственность, так и в пользование может осуществлять только органы местного самоуправления и местные государственные администрации, за исключением Правительства КР, из земель, соответственно находящихся в государственной и муниципальной собственности. Граждане и юридические лица в отношении предоставления земельных участков могут выступать только на стороне получающих право собственности или пользования земельным участком, а не на стороне предоставляющих.

Особенности возникновения прав на земельные участки обосновываются особенностью земли как недвижимого имущества и одновременно природного объекта и природного ресурса, с их учетом определяется оборотоспособность земельных участков, характеризуется режим использования земельных участков изъятых из оборота, ограниченных в обороте и приватизация которых запрещена, а также их целевое назначения и разрешенное использование.

Основания возникновения права собственности на земельные участки либо прав, не являющихся собственностью, не являются одинаковыми. Основания возникновения права государственной или муниципальной собственности отличны от оснований возникновения права частной собственности. Учитывая это, определяются основания возникновения прав в зависимости от вида права на земельный участок.

Сделки, заключаемые с участием органов местного самоуправления, имеют ряд особенностей по отношению к сделкам, заключаемым между гражданами и юридическими лицами, а именно: для возникновения, развития и прекращения данных правоотношений требуется специальное указание в законе; основные условия возникновения, развития и прекращения таких правоотношений определены специальными нормативно-правовыми актами и в меньшей степени зависят от волеизъявления сторон, чем при заключении сделок между гражданами и юридическими лицами; цена сделки для возмездных договоров определяется по методикам расчетов, установленным специальными нормативными правовыми актами; присутствует элемент наделения одного из субъектов таких правоотношений властными полномочиями по отношению к другой стороне сделки; законодательно определены сроки принятия решения о заключении таких сделок. Кроме того, законодательство устанавливает право органов местного самоуправления, в определенных законом случаях отказать контрагенту в заключении договора, а также право контрагента обжаловать такой отказ в суд как неправомерное действие органа местного самоуправления, в качестве самостоятельного предмета иска или наряду с понуждением заключить соответствующий договор.

**Во втором разделе – «Изъятие земельных участков как основание возникновения права муниципальной собственности на земельные участки»** – проводится анализ порядок изъятия земельных участков для муниципальных нужд.

Краснов Н.И. впервые в юридической литературе обратил внимание на то обстоятельство, что при охране правового режима земель наряду с другими применяются земельно-правовые меры, которые не вписываются в рамки гражданско-правовой и иных видов ответственности [Тупико И.К. Незаконное занятие земли и меры борьбы с ним по советскому праву: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1974. – С. 44]. Точки зрения о самостоятельном характере земельно-правовой ответственности придерживается большинство представителей науки земельного права: Аксененок Г.А., Петров В.В., Боголюбов С.А., Ерофеев Б.В. и др. Классическое определение этого понятия было дано Измайловым О.В., который под земельно-правовой ответственностью понимает применение государством правовых санкций, непосредственно предусмотренных земельным законодательством, к правонарушителю, в результате чего последний претерпевает лишения земельно-правового характера [Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 1973. – С. 24].

В своих трудах по земельному праву Петров В.В. отмечал, что земельно-правовая ответственность за земельные правонарушения может применяться самостоятельно и как дополнительная мера воздействия к другим видам правовой ответственности [Петров В.В. Земельное право России. – Москва, 1995. – С. 34]. Земельно-правовая ответственность применяется только в случаях, прямо указанных в законе, и выражается в принудительном прекращении права на землю, т.е. в изъятии земельного участка [Петров В.В. Земельное право России. – Москва, 1995. – С. 35]. Большинство сторонников самостоятельности земельно-правовой ответственности как вида юридической ответственности выделяют изъятие земельного участка как ее характерную санкцию.

Таким образом, изъятие земельного участка может рассматриваться как управленческая функция государства либо как форма реагирования государства на неправомерное поведение субъекта, т.е. речь идет о применении изъятия как санкции. Для разграничения изъятия земельного участка как управленческой функции и как меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, т.е. санкции, с нашей точки зрения, целесообразнее использовать понятия «прекращение права на земельный участок» и «лишение права на земельный участок», что будет способствовать совершенствованию понятийно-категориального аппарата земельного права.

При изъятии земельных участков для государственных и общественных нужд отсутствует характерная для сделок согласованность воли сторон. Компенсационный характер изъятия обусловлен как раз отсутствием волеизъявления одной из сторон на участие в данных правоотношениях. Порядок изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд, как и порядок компенсации за изъятие, урегулированы напрямую нормативными правовыми актами и не предполагают возможности альтернативных вариантов развития правоотношений по согласованному волеизъявлению их участников. Изъятие может осуществляться посредством выкупа или без такового. При изъятии земельного участка посредством его выкупа сделка купли-продажи является лишь составной частью сложного состава изъятия. Изложенное, как нам представляется, не позволяет отнести всю совокупность правоотношений по изъятию земельных участков для государственных и общественных нужд, в том числе, на компенсационной основе, к числу гражданско-правовых сделок.

Изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд (например, строительство транспортно-коммуникационных магистралей, строительство какого-либо другого объекта, необходимого для нужд населения и т.д.) регулируется ст. 68 ЗК КР. Основаниями изъятия земельного участка для государственных и общественных нужд являются не совершение правонарушений или бездействие, а генеральные планы поселений и другая утвержденная в установленном порядке градостроительная или землеустроительная документация.

Надо отметить, что понятие о государственных и общественных нуждах, как основании прекращения прав собственности на землю, не раскрыто в действующем земельном законодательстве, установлен лишь ряд положений, пресекающих произвол уполномоченных органов при изъятии земель (ст. 68 ЗК КР). Так, изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд осуществляется путем выкупа на договорной основе. В случае несогласия собственника земельного участка или землепользователя с изъятием (выкупом) или его условиями, органы местного самоуправления вправе обратиться в двухмесячный срок с иском о возмездном изъятии (выкупе) земельного участка с момента получения отказа. Выкупная цена земельного участка определяется на основе рыночной стоимости права на земельный участок, включая стоимость строений и зданий, находящихся на нем, а также убытки, причиненные собственнику или землепользователю в связи с прекращением права на земельный участок, в том числе и убытки, связанные с досрочным прекращением обязательств перед третьими лицами (п. 3 ст. 68 ЗК КР). При изъятии земельного участка по данному основанию с согласия собственника или землепользователя ему может быть предоставлен другой

земельный участок с зачетом стоимости права на него в выкупную цену. П. 4 ст. 66 ЗК КР устанавливает, что изъятию земельного участка для государственных и общественных нужд должно предшествовать выплата стоимости права на земельный участок и возмещения убытков.

**В третьем разделе – «Правовое регулирование прекращения права муниципальной собственности на земельные участки»** – проводится анализ порядка прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

Гарантией устойчивого развития прав на земельный участок различных субъектов является наличие в законе исчерпывающего перечня оснований, по которым эти права могут быть прекращены. Данная мера прекращения прав на земельные участки подразумевает прекращение любых прав на землю, а не только права собственности.

Прекращение права собственности на земельный участок одного лица предполагает возникновение права собственности на тот же участок у другого лица.

Основания прекращения права собственности на землю предусмотрены в ст. 62 ЗК КР. Эти основания условно можно разделить на две группы: основания, которые позволяют прекратить право собственности на землю, и основания, которые обязывают это сделать.

Основания, позволяющие прекратить право муниципальной собственности на землю, характерны тем, что реализация действий по прекращению права муниципальной собственности ставится в зависимость от усмотрения субъекта права муниципальной собственности. Это – отчуждение права на земельный участок другому лицу (ст. 62 ЗК КР).

## **ВЫВОДЫ**

Непосредственным результатом проведенной диссертационной работы являются следующие выводы.

1. В Кыргызстане, в работах, которые посвящены проблемам правового регулирования земельных отношений, внимание сосредоточено главным образом на вопросах, касающихся частной собственности на землю, и это на фоне того, что к настоящему времени весьма немногочисленны публикации по вопросам, имеющим отношение к современному состоянию и перспективам развития публичной земельной собственности в нашей стране.

2. Принятие Конституции КР, которой было закреплено образование в Кыргызстане наряду с муниципальной формой собственности муниципального уровня и формы публичной власти, не являющейся частью государственной власти и аппарата, обусловило необходимость радикального преобразования и отношений собственности в республике.



Для того чтобы реализовать в полной мере включенный в Конституцию КР фундаментальный принцип многообразия форм собственности, распространяющийся и на земельные участки, со времени обретения Кыргызстаном суверенитета, и особенно в последние годы, было принято множество законодательных актов, направленных на создание и регулирование работы правового механизма возникновения и прекращения права муниципальной собственности на земельные участки.

3. В связи с муниципальной формой собственности на земельные участки необходимо различать такие понятия, как «пределы» и «ограничение» права муниципальной собственности на земельный участок. Первое из указанных понятий, т.е. пределы права муниципальной собственности, представляет собой установленную и гарантированную законом меру внешней свободы муниципальных образований в пределах осуществления ими своих полномочий, осуществляемых в процессе воплощения ими в реальность субъективного права собственности на землю. Ограничение же права муниципальной собственности на земельный участок – это помимо предусмотренных законом правил, которые понуждают муниципальные образования удерживаться от совершения некоторых действий, механизмы, препятствующие с целью защиты прав и интересов местного населения незаконным действиям лиц, не являющихся собственниками земель, которые находятся в муниципальной собственности.

4. В настоящее время существует два пути возникновения права муниципальной собственности на земельные участки, первый из которых связан с разграничением государственных земель и передачей их в муниципальную собственность, а второй путь связан с перераспределением земельных участков, находящихся в государственной и частной собственности, если при этом наличествуют административные и гражданско-правовые основания. Первый из указанных способов передачи земельных участков в собственность осуществляется в срочном порядке, перераспределение же земельных участков должно идти постоянно.

5. В рамках правовой деятельности органы местного самоуправления, будучи органами, на которые в соответствии со ст. 4 ЗК КР возложена реализация права собственности на землю, обязаны регулировать права и обязанности землепользователей, связанные с осуществлением мер, направленных на охрану земель и рациональное землепользование, а также привлекать к юридической ответственности.

6. В рамках организационной деятельности органы местного самоуправления решают целый комплекс задач: предоставляют земельные участки в собственность либо в пользование; контролируют использование и охрану земель; утверждают земельный кадастр, схемы и проекты землеустройства; разрабатывают и принимают программы, направленные

на рациональное использование земель; утверждают генеральные планы проектов застройки сельских населенных пунктов и поселков, районных центров и городов.

7. Сделки, имеющие отношение к земельным участкам, в которых одной из сторон является публично-правовое образование, имеют несколько существенных отличий от сделок, которые совершаются в процессе оборота земельных участков гражданами и юридическими лицами, а именно: публично-правовые образования при совершении сделок совмещают в себе два статуса – носителя властных полномочий и субъекта гражданских правоотношений; сделки, совершаемые с участием публично-правовых образований, регулируются специальными нормами законодательства, в отличие от других сделок, совершаемых по общему порядку; и, наконец, прежде, чем заключаются такие сделки, как правило, уполномоченным органом принимается соответствующий распорядительный акт.

8. Анализ действующего законодательства КР, регулирующего организацию и деятельность органов местного самоуправления, позволяет сделать вывод, что до настоящего времени в Кыргызстане отсутствует полноценная правовая база, способная обеспечить эффективную деятельность органов местного самоуправления по управлению землями, находящимися в муниципальной собственности, что можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, тем, что органы местного самоуправления еще не располагают достаточной властью для того, чтобы с должной эффективностью осуществлять свою деятельность. Во-вторых, тем, что ответственность и полномочия органов местного самоуправления в интересующей нас сфере определены с недостаточной четкостью, что характерно для законодательства, регулирующего организацию и деятельность данных органов.

9. Предоставлять участки из земель, находящихся в муниципальной собственности, в собственность либо в пользование вправе лишь органы местного самоуправления, что является одним из выражений права распоряжения землей, которое принадлежит собственнику муниципальных земель. В отношениях, связанных с предоставлением земельных участков, граждане наряду с юридическими лицами могут выступать только в качестве получающих право собственности или пользования земельным участком, но никак не в качестве предоставляющих это право.

10. Сделки, будучи основанием возникновения муниципальной собственности на земельные участки, могут совершаться при условии подчинения их общим положениям и правилам гражданского законодательства о сделках, с другой стороны, они имеют свои особенности, которые определенным образом отражены в земельном законодательстве.

## СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ:

1. Ажыбек уулу Нурбек. Понятие муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2015. - № 3. – С. 48–51.
2. Ажыбек уулу Нурбек. Субъекты и объекты права муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2015. - № 3. – С. 52–55.
3. Ажыбек уулу Нурбек. Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2015. - № 4. – С. 36–40.
4. Ажыбек уулу Нурбек. Изъятие земельных участков как основание возникновения права муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2015. - № 4. – С. 41–44.
5. Ажыбек уулу Нурбек. Правовое регулирование прекращения права муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2016. - № 3. – С. 50–52.
6. Ажыбек уулу Нурбек. Нормативно-правовые основы компетенции органов местного самоуправления по управлению землями, находящиеся в муниципальной собственности [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Вестник КГЮА. - 2017. - № 2. – С. 56–58.
7. Ажыбек уулу Нурбек. Конституционно-правовая основа права муниципальной собственности на землю в Кыргызской Республике [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Modern science. - 2017. - № 7. – С. 72–74.
8. Ажыбек уулу Нурбек. Порядок разграничения государственной собственности на землю и возникновения права муниципальной собственности на земельные участки [Текст] / Ажыбек уулу Нурбек // Modern science. - 2017. - № 7. – С. 74–77.

**Ажыбек уулу Нурбектин «Кыргыз Республикасында жерге муниципалдык менчик укугу» деген темада юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн 12.00.06 – жаратылыш ресурсу укугу; агрардык укук; экологиялык укук адистиги боюнча жазылган диссертациялык изилдөөсүнүн**

## **РЕЗЮМЕСИ**

**Негизги сөздөр:** жер участкасы, жерге укук, жерге укуктун түрлөрү, жерге менчик укугу, жерге муниципалдык менчик укугу, жерге муниципалдык укугунун келип чыгышы, жерге муниципалдык укугун токтотуу, жерге менчик укугун укуктук жөнгө салуу.

**Диссертациялык изилдөөнүн объектиси** жерге муниципалдык менчик укугун жөнгө салуу боюнча пайда болгон коомдук мамилелер болуп саналат.

**Диссертациялык иштин максаты** теориялык жана практикалык мааниси бар жерге муниципалдык менчик боюнча укук колдонулуучулук тажрыйбасын жакшыртуу жана андан ары мыйзамдарды өркүндөтүү максатында комплекстүү жана ар тараптуу укуктук жөнгө салынышынын анализ жасоо.

**Диссертациялык изилдөөнүн методологиялык негизин** таанып билүүнүн: логикалык, салыштырмалуу-укуктук, тутумдук талдоо, тарыхый-юридикалык сыяктуу жалпы илимий да, жеке-илимий дагы усулдары түздү.

**Изилдөөнүн натыйжасында алынган жыйынтыктар жана анын жаңычылдыгы** бул иш диссертациялык деңгээлде аткарылган азыркы учурдагы жер мамилелеринин шартында жерге муниципалдык менчик укугун укуктук жөнгө салынышын комплекстүү изилдөөгө арналган Кыргыз Республикасындагы алгачкы системдүү иш болуп саналат.

**Пайдалануу боюнча сунуштамалар.** Жүргүзүлгөн изилдөөлөрдүн натыйжалары каралып жаткан көйгөй боюнча теориялык иштеп чыгууларды андан ары тереңдетүү үчүн колдонулушу мүмкүн; диссертациялык изилдөөнүн негизги жоболору жана материалдары жер укугунун окуп-үйрөнүүдөгү окутуу процесстеринде колдонулушу мүмкүн; диссертацияда камтылган тыянактар жана сунуштар колдонуудагы мыйзамдарды өркүндөтүүдө аларды пайдаланууга багытталган.

**Колдонуу тармагы:** бул изилдөөнү Кыргыз Республикасынын жер мыйзамдарын иштеп чыгууда жана жаңылоодо жана билим берүү процессинде колдонууга болот.

## **РЕЗЮМЕ**

диссертации **Ажыбек уулу Нурбека на тему: «Право муниципальной собственности на землю в Кыргызской Республике»** на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Ключевые слова:** земельный участок, право на землю, виды прав на землю, право собственности на землю, право муниципальной собственности на землю, возникновение права муниципальной собственности на землю, прекращение права муниципальной собственности на землю.

**Объектом диссертационного исследования** выбраны общественные отношения, возникающие в связи с регулированием право муниципальной собственности на землю в Кыргызской Республики.

**Целью диссертационной работы** является комплексный и всесторонний анализ правового регулирования муниципальной собственности на землю, имеющего теоретическое и практическое значение, в целях улучшения правоприменительной практики в данной области, а также дальнейшего совершенствования законодательства.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили как общенаучные, так и частно-научные методы познания, такие как: логический, сравнительно-правовой, системный анализ, историко-юридический.

**Полученные результаты и их новизна:** настоящая работа является первой работой в Кыргызской Республике, выполненная на диссертационном уровне, посвященной комплексному исследованию правового регулирования право муниципальной собственности на землю в условиях современных земельных отношений.

**Рекомендации по использованию:** результаты проведенного исследования могут быть применены для дальнейшего углубления теоретических разработок по рассматриваемой проблеме; основные положения и материалы диссертационного исследования могут быть использованы в образовательном процессе при изучении земельного права; выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, ориентированы на их использование при совершенствовании действующего законодательства. Данное исследование может также применяться при разработке и модернизации земельного законодательства Кыргызской Республики.

## RESUME

on the dissertation research of **Ajybek uulu Nurbek** on the topic  
**“Municipal landownership in the Kyrgyz Republic”** for the degree of  
candidate of juridical sciences, specialty: 12.00.06 - natural resource law;  
agrarian law; environmental law

**Key words:** land plot, land right, types of land rights, municipal land ownership, origin of municipal landownership, termination of municipal landownership.

**The object** of the dissertation research are public relations arising in connection with the regulation of municipal landownership in the Kyrgyz Republic.

**The main aim** of the dissertation research is a comprehensive study of legal regulation of municipal landownership, which is both of theoretical and practical importance for improving legislation and law enforcement practice in this field.

**The methodological basis of the research** are general scientific and private scientific methods of study such as logical, comparative and legal, system analysis, historical and legal.

**Obtained results and scientific novelty of the research** are that for the first time in the Kyrgyz Republic at dissertation level comprehensive study of legal regulation of municipal landownership in modern terms is made.

**Recommendations for use:** results of the research can be used in further theoretical study of given issue, basic regulations and materials of the research can be used in teaching land law; conclusions and proposals are oriented to improving current legislation. This research can also be used in development and modernization of land law in the Kyrgyz Republic.