

Ученому секретарю Диссертационного совета
Д 170.003.02 при ФГБОУ ВПО
«Российский государственный университет
правосудия» ЛОМТЕВУ С.П.

ОТЗЫВ НА АВТОРЕФЕРАТ
диссертации Чердаковой Ларисы Анатольевны
на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности 12.00.03 «гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право»
на тему: «Осуществление права собственности
муниципальными образованиями»

Тема диссертационного исследования Чердаковой Л.А. представляет собой значительный научный интерес уже в том смысле, что автором исследуется одна из форм публичной собственности.

Изменения экономического базиса российского общества в последние 20 лет были связаны со значительным расширением частно-правового регулирования в гражданском обороте, укреплением общедозволительного начала. На этой основе в экономическом обороте появилось множество физических и юридических лиц в качестве товаропроизводителей. Произошел отказ от централизованной системы управления экономикой и при переходе на рыночную систему хозяйствования с ее частной собственностью, товарным производством, свободой договора, овеществлением общественных отношений.

Такое оживление экономических отношений не могли не повлечь необходимости детального изучения институтов гражданского права, наиболее удачно регулирующего частно-правовые отношения экономического обмена. Наступил подлинный ренессанс цивилистики. Многие гражданско-правовые конструкции, которые ранее казались лишь теоретическими построениями, крайне оторванными от жизни, выступили на первый план в практическом правоприменении.

Однако вопросы правового регулирования имущественных отношений публичных образований отошли на второй план, поскольку основным объектом исследования стала частная собственность граждан и организаций.

Вместе с тем следует отметить, что правовое регулирование имущественных отношений публично-правовых образований (в том числе, муниципальных образований) не может быть обеспечено только и исключительно нормами гражданского права.

При выяснении природы управленческого (регулятивного) права собственности мы обращаемся к государственной и муниципальной собственности. Именно в них наиболее ярко обнаруживают себя системные отношения, в которых товарно-денежные закономерности и закон стоимости не действуют во всей своей полноте. Но и здесь их следы обнаруживают себя (передача

объектов государственной и муниципальной собственности унитарным предприятиям на праве ограниченного вещного права; стоимостный учет государственных и муниципальных материальных и нематериальных активов, другие институты хозяйствования и использования товарно-денежного инструментария).

Государство реализует свои управленческие (регулятивные) функции принципиально в двух направлениях, аспектах. Первый обусловлен самой природой такой системной собственности. И право государственной собственности представляет отношение государства к материальным, экономическим, социальным, духовно-идеологическим и иным условиям своей жизнедеятельности. Управленческая власть в её «чистом» виде не имеет тех содержательных правомочий, которыми наделяется вещное право, т. е. правомочий владения, пользования и распоряжения. Содержанием права государственной (муниципальной) собственности является полномочие управления.

Отношения государственной и муниципальной собственности характеризуются исключительной сложностью. Здесь нет той упрощенной модели, где собственность есть отношение отдельного лица к условиям воспроизводства как к своим.

Именно поэтому диссертант справедливо отмечает, что институт муниципальной собственности испытывает влияние как императивного, так и диспозитивного метода правового регулирования (л.д.3 автореферата).

В развитие своей научной концепции автор работы в пункте 2 положений, вынесенных на защиту, правильно отметила юридически значимые признаки, характеризующие сущность деятельности муниципальных образований по осуществлению права собственности, акцентировав внимание на социально значимом характере указанной деятельности, частом несовпадении субъекта права муниципальной собственности и субъектов осуществления права, на наличие существенной сложности нормами публичного права, на многоуровневый и императивный характер установления способов и средств осуществления права собственности.

Из названных предложений объективно вытекают обоснованные автором законодательные предположения о внесении изменений в статью 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» (восьмое положение, выносимое на защиту).

Заслуживает поддержки и предложение диссертанта (стр.10) о необходимости нормативного расширения полномочий представительного органа местного самоуправления по одобрению сделок с особо ценными и социально значимыми объектами права муниципальной собственности. Это предложение особо актуально, как показывает судебная практика, для городских округов и сельских поселений, когда представители Администрации, проигравшие новые выборы, в оставшийся срок полномочий совершают формально правомерные сделки по распоряжению особо ценными и социально значимыми объектами муниципального образования.

Также заслуживает поддержки предложение диссертанта о том, что участие в отношениях муниципальной собственности органов местного самоуправления со статусом юридического лица должно быть минимизировано. Эта проблема отмечалась и ранее¹, однако до настоящего времени судебно-арбитражная практика испытывает колебания, связанные с участием органов местного самоуправления как сторон в муниципальных контрактах, что влечет неблагоприятные последствия в виде выступления в суд от имени муниципального органа неуправомоченного лица. Участие органа публичной власти в гражданском обороте от собственного имени, а не от имени публичного образования, должно быть четко установленным исключением, а не общим правилом. Автор справедливо замечает, что «тотальное признание прав юридического лица за органами местного самоуправления в конечном итоге позволит ассоциировать его как нечто отделимое от самого субъекта, от имени которого они выступают в гражданском обороте.

При исследовании института муниципальной собственности диссертант исходит из обособленности (автономности) указанной формы собственности, указывая на недопустимость ассоциирования указанной формы с разновидностью государственной в силу различения субъектного состава и правового режима имущества, составляющего объект соответствующих отношений.

Вместе с тем хотелось бы отметить и наличие иной точки зрения. В государственной и муниципальной собственности наличествует две взаимодействующих закономерности (начала): товарно-имущественное и управленческо-регулятивное. С одной стороны, за Российской Федерацией и за ее субъектами закрепляется определенное имущество, и они противостоят друг другу как экономически независимые звенья. Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Федерации, и наоборот (ст.126 ГК РФ). С другой стороны (по линии управления), Российская Федерация не принимает во внимание обособленность, власть, имущество субъектов Федерации и устанавливает основы единого рынка и экономического развития, финансового, валютного, кредитного, ценового, таможенного и иного регулирования на всем экономическом и правовом пространстве страны (ст.71 Конституции Российской Федерации). Аналогичное положение складывается и в отношениях муниципальной собственности.

Таким образом, жестко обособить муниципальный уровень собственности от собственности Российского государства в сфере управленческих полномочий крайне сложно.

С одной стороны, часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

¹ Например: Зинченко С.А. Галов В.В. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного и муниципального управления (вопросы соотношения)// Хозяйство и право, 2006, № 10-11

С другой стороны, в результате принятия многочисленных федеральных законов, регулирующие и скрупулезно регламентирующие деятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, возникает вопрос: «А в чем заключается названное самостоятельное правление муниципальной собственностью?» Более того, при формально равных формах публичной собственности (с точки зрения классической цивилистики) оказывается, что некоторые формы «равнее других». Так, Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ установил право арендаторов недвижимого имущества на принудительный выкуп указанного имущества, однако распространил это право только на имущество муниципальных образований и имущество субъектов Российской Федерации (статья 1 указанного Закона). В результате органы местного самоуправления, активно заключавшие договоры аренды муниципального имущества, оказались в ситуации принудительного отчуждения их имущества в отсутствие их воли с неполностью эквивалентной формой возмещения экономической ценности указанного имущества. При этом Конституционный Суд Российской Федерации не усмотрел в таком регулировании нарушения требований о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, их правового неравенства, а также отклонил довод о необходимости распространения указанного закона на федеральное имущество (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2012 № 85-О-О).

Может ли автор обосновать указанный Закон с точки зрения избранной им научной модели правового регулирования муниципальной собственности?

Вопрос предложен в порядке дискуссии по интересной исследовательской работе.

Автореферат диссертации выполнен по специальности: 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право – и отвечает требованиям, предъявляемым ВАК к работам такого рода. Тема работы достаточно полно раскрыта в публикациях автора.

Полагаю, что автор диссертации Чердакова Л.А. заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук.

Судья Пятнадцатого арбитражного
апелляционного суда, кандидат юридических
наук, доцент кафедры гражданского и
предпринимательского права:

В.В.ГАЛОВ

12 мая 2015 года

Подпись Галова В.В.

Маслаевская Елена Сергеевна



М. Сергеева