

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор Иркутского государственного
университета по научной работе и
международной деятельности, д.х.н.,
профессор

А.Ф. ШМИДТ

06 мая 2015 г.



ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

(ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет»)

на диссертацию *ЧЕРДАКОВОЙ Ларисы Анатольевны* на тему:

**«Осуществление права собственности
муниципальными образованиями»,**

представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
(специальность 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право,
семейное право, международное частное право)

I.

Одной из основ конституционного строя Российской Федерации является местное самоуправление, которое в нашем государстве в силу статьи 12 Конституции РФ признается и гарантируется. Реальная гарантированность местного самоуправления опирается на его экономическую основу, значимым элементом которой в силу части 1 статьи 49 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) является муниципальная собственность. Сама муниципальная собственность также признается и гарантируется путем ее защиты наравне с иными формами собственности (часть 2 статьи 49 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, речь идет не просто об определенном массиве имущества, требующем эффективного правового регулирования для полноценного включения его в гражданский оборот. Вопрос, как нам кажется, намного масштабнее: определение гражданско-правовой основы функционирования местного самоуправления, его экономической *защищенности* и установленной Конституцией РФ *самостоятельности*.

Признание, гарантированность, защищенность и самостоятельность местного самоуправления бессмысленны без экономической базы – муниципальной собственности, поскольку в современных условиях рыночного хозяйства и неизбежной вовлеченности в него муниципальных образований, полноценность экономической жизни

предопределяется не только качественным и количественным составом обладаемого имущества, но также и перечнем реальных правовых возможностей правообладателя.

Оценке этих правовых возможностей, опирающихся на всю существующую в гражданском праве конструкцию права муниципальной собственности, и посвящена данная работа. В ней предпринята попытка анализа не просто статичного правового явления института права муниципальной собственности. В постановке и решении исследовательских задач автор, полагаем, достигает ключевой цели исследования – «распутывает клубок» сложных вопросов осуществления права муниципальной собственности. Практическим результатом ознакомления с исследованием становится реальное понимание процесса осуществления соответствующего права: кто, что, для чего и в каких пределах осуществляет правомочие этого весьма специфического собственника.

Представленное исследование *Л.А. ЧЕРДАКОВОЙ* из ряда таких ценных исследований, которые не просто претендуют на соответствие критерию новизны, а в полной мере ему отвечают, поскольку, помимо авторского взгляда на известную в теории и практике проблему оборота муниципального имущества, очерчивают значимый законодательный контекст, устанавливая межотраслевые связи, определяют границы и содержание исследуемого института. Законодательного регулирования, которое ограничивается признанием и декларированием гарантированности муниципальной собственности, недостаточно. Социальная ценность права муниципальной собственности в том, что его нужно *осуществлять* и делать это *по-особенному*. Вот на этом практическом рубеже динамики гражданских правоотношений и возникают основные преграды. Цели и пределы осуществления права муниципальной собственности имеют большее юридическое значение, чем в частной и государственной собственности. Они и регламентируются детальнее. Поэтому тематику диссертационного исследования в таком ее обозначении и звучании мы поддерживаем и одобряем. Тема в таком контексте, в свою очередь, обуславливает новизну и оригинальность объекта научного исследования.

Актуальность заявленной темы определяется различными аспектами. Это и очевидный *доктринальный* аспект. Повышение эффективности гражданского законодательства, вещного права невозможно без современной доктрины публичной собственности, в особенности учитывая то, что в ее муниципальной разновидности настолько много специфики, что признак самостоятельности был устойчив как в начале, так и в конечной стадии муниципальной реформы. Ключевые элементы такой доктрины, представленные в настоящем исследовании, выявляют и решают существенные для науки гражданского права задачи. Они становятся основой для единообразия и последовательности в правотворчестве, т.к. установленные категории, позволяют не допускать ключевой его проблемы - наличия пробелов.

Экономический аспект актуальности определяется, во-первых, существующим диспаритетом отечественной рыночной экономики, в которой большее участие в имущественных отношениях именно публичного собственника вполне оправдано (т.н. «кейнсианская модель»). Во-вторых, этот аспект также базируется на потребности в

стабильности гражданского оборота. Стабильность рыночного хозяйства зиждется не только на положительных макроэкономических показателях, она во многом зависит от стабильности отношений между субъектами, что невозможно без устойчивости их правовых связей, в основе которой – понятный правовой статус в данном случае муниципального собственника.

И, наконец, крайне важный *практический* аспект актуальности определяется безусловной и повсеместной значимостью рассматриваемых вопросов для правоприменения. Споры с участие муниципальных образований (как в т.ч. показал автор) достаточно распространены, и большинство из них посвящены муниципальной собственности.

В итоге, перед нами исследование, образующее обобщающую теоретическую базу вопросов осуществления права муниципальной собственности, которое не просто целесообразно для науки, а представляется нам критически важным и своевременным. Структурно-содержательная часть диссертационного исследования представлена характеризующими **внутреннее единство** двумя основными разделами – главами, имеющими внутреннюю разбивку на параграфы. На защиту автором выносятся 8 положений, содержащих внутреннюю детализацию и отличающихся ясностью и полнотой разработки, особую ценность из которых представляют положения 1-5. Формальный анализ работы позволяет сделать выводы о ее достаточном объеме, пропорциональности структуры, смысловой завершенности, аккуратности исполнения, соблюдении необходимых требований технического характера.

Общее обращение к содержательной стороне исследования свидетельствует об **обоснованности** и **достоверности** сделанных выводов и предложений, опирающихся на теоретическую и эмпирическую базы, абсолютное большинство из которых обладают для науки гражданского права требуемыми **элементами новизны**. Предложенные автором новые решения строго аргументированы и критически оценены по сравнению с другими известными решениями, что в целом позволяет нам сделать вывод о соответствии представленного исследования установленным критериям оценки работ такого уровня.

Оценивая требуемую от ведущей организации **значимость полученных автором диссертации результатов для развития науки гражданского права** (абзац 3 пункта 24 Положения о порядке присуждения ученых степеней), отметим, что она заключается в систематизации находящихся до настоящего времени в разрозненном, не обобщенном состоянии, признаков и составных частей процесса осуществления права муниципальной собственности. Подобной последовательной характеристики такой деятельности ранее представлено не было. Значимость результатов исследования автора заключается также и в том, что они отражают не просто статичное состояние закрепления права муниципальной собственности, а оценивают соответствующие нормы в смысле их влияния на правовое положение конкретного субъекта – муниципального образования в динамике. Науке гражданского права это крайне необходимо для построения целостной правовой концепции публичной собственности.

Это тем более важно, поскольку для такого анализа уже пришло время. Сегодня хозяйственная активность муниципальных образований становится крайне важной не только для населения конкретных территорий, но и для экономического развития страны в целом. И определение вопросов соответствующей собственности, ее правового режима – одна из главных задач повышения эффективности гражданско-правовых норм о вещном праве. Немаловажен и вклад автора в части оценки состояния и перспектив развития регулирования отношений с участием муниципальных юридических лиц. В работе представлен полноценный анализ множества вопросов деятельности унитарных предприятий и учреждений, созданных муниципальными образованиями. Высокой оценки заслуживают и выводы автора относительно юридической личности органов местного самоуправления.

Также ведущая организация подтверждает отмеченные в работе (стр. 12) теоретическую и практическую значимость исследования. Возможные будущие исследования могут базироваться на выводах данной работы, поскольку на защиту представлена достаточно устойчивая конструкция совокупности знаний об осуществлении права собственности муниципальных образований. Выводы и рекомендации, безусловно, могут быть восприняты законодателем в целях совершенствования действующего законодательства. Также нельзя их недооценивать и для целей разрешения конкретных гражданско-правовых споров.

II.

Отмечая положительные стороны и преимущества диссертации *Л.А. ЧЕРДАКОВОЙ*, следует отметить и ряд замечаний, а также возникшие у нас вопросы.

1. Дискуссионным является мнение автора о прогрессивности исключения из содержания статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ пообъектного перечня муниципального имущества в связи с тем, что, по мнению автора, этот перечень носил открытый характер.

Науке гражданского права известны отдельные теоретические концепции, вынесенные их авторами в качестве положений на защиту, в рамках которых перечень муниципального имущества признавался открытым. Например: *Лесняк Н.А.* Право муниципальной собственности на современном этапе развития местного самоуправления в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. - М., 2011; *Барсукова В.А.* Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности: дис. канд. юрид. наук. – Тюмень. 2011. Вместе с тем, указанный перечень исчерпывающим образом до недавнего времени был сформулирован в статье 50 упомянутого закона и являлся своего рода ориентиром для муниципальных образований при решении вопроса о том, какое имущество может входить в состав объектов права муниципальной собственности. Его исключение в конечном итоге способно привести к тому, что в муниципальной собственности будет находиться любое имущество, в том числе не соответствующее требованиям данной нормы, которая

направлена на ограничение муниципального имущества целями его использования: решение вопросов местного значения.

2. На стр. 37 работы, характеризуя признаки муниципальной формы собственности, к одному из них Л.А. ЧЕРДАКОВА относит «...осуществление права муниципальной собственности органами местного самоуправления, наделёнными правами юридического лица». Но, опираясь на дальнейшие рассуждения автора (стр. 55), следует уточнить, не будет ли правильным в таком случае к признакам относить осуществление права муниципальной собственности муниципальным образованием, а не органом местного самоуправления? Либо в этой части автор хотел подчеркнуть, что муниципальное образование всегда осуществляет право собственности через орган местного самоуправления и само («вне» или «без» деятельности такого органа) это право осуществить не может? В таком случае, является ли осуществление права частной собственности юридического лица (например, ООО) его исполнительным органом именно признаком такого права?

3. Автору следует пояснить видимое, на наш взгляд, противоречие, имеющее достаточно большое значение, поскольку касается предлагаемого в работе понятийного аппарата. Так, на стр. 57-58, предлагается следующее определение муниципального образования: *образованный в соответствии с требованиями закона вид поселения, наделённый статусом субъекта гражданского права и обладающий правом собственности на закрепленное за ним имущество, осуществление которого возможны только в пределах соответствующей территории способами и средствами, определёнными законом в императивном порядке*. Но, несмотря на такое определение, на стр. 85, анализируя сделку приобретения одним муниципальным образованием земельного участка, находящегося на территории другого муниципального образования, автор, исходя из отсутствия прямого запрета, такую возможность допускает. Полагаем, что, например, договор по приобретению муниципальным образованием «город Иркутск» земельного участка у муниципального образования «город Чита», расположенного в границах территории г. Читы, исходя из предложенного определения, невозможен. Правильно ли понимать, что у муниципального образования в собственности могут находиться только те вещи, которые находятся на территории этого муниципального образования? Если да, то чем обусловлено такое ограничение? Почему в составе имущества муниципальной собственности муниципальное образование должно ограничиваться его территориальной расположенностью?

4. Не можем согласиться с автором относительно критики деления юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, изложенной на стр. 134 работы. В ее основе лежит кажущаяся автору обременительность для некоммерческих организаций оправдывать их предпринимательскую деятельность необходимостью достижения социальной цели. В необходимости наличия иной, чем извлечение прибыли, цели, автор видит неравенство юридических лиц (коммерческих, с одной стороны, и некоммерческих, с другой) при осуществлении ими предпринимательской деятельности.

Заметим, что такой же механизм, когда реализация права становится средством достижения социальной цели, заложен в анализируемом автором праве муниципальной собственности. Реализация правомочий собственника-муниципального образования – это всегда лишь средство достижения социальной цели – например, решения вопросов местного значения. Также и в предпринимательстве некоммерческих организаций. Предпринимательство для них – это средство достижения социальной, сформулированной в законе и учредительных документах, цели. И в этом, как нам кажется, нет неравенства, а есть лишь особенности правового статуса, подверженного влиянию социальной составляющей.

III.

Достижение отмеченных целей и решение поставленных задач данной работы – это, действительно, решение научной проблемы, требуемой для работ такого уровня, поскольку в науке гражданского права, как мы отмечали выше, ощущается недостаток исследований, направленный на создание эффективной концепции права публичной собственности. Дефицит комплексных работ такого уровня влечет неоднозначность оценок и восприятия смысла норм гражданского права в научной литературе, нестабильность и в некоторых случаях ошибочность складывающейся правоприменительной практики. Последовательное и полноценное применение законодателем абсолютного большинства предлагаемых автором решений исключит вышеназванные системные проблемы, повысит эффективность гражданско-правового регулирования и главное – обогатит теорию гражданского права предлагаемым автором понятийным аппаратом, а также содержательной характеристикой конструктивных элементов механизма осуществления права собственности муниципальными образованиями.

Ведущая организация отмечает, что нет никаких сомнений в научной достоверности полученных результатов и самостоятельности представленного исследования, что подтверждается рядом отмеченных в автореферате научных работ. Выводы сопоставлены с действующим законодательством и существующими научными решениями. Мы подтверждаем практическую ценность результатов работы автора, поскольку они могут стать ориентиром как для законодателя, так и для правоприменителя. Многие выводы автора вызывают дополнительные вопросы и замечания, но определенно то, что представленная работа должна вызвать интерес в научных кругах. Высказанные вопросы и замечания имеют дискуссионный характер и не меняют нашего общего мнения о, безусловно, высоком качестве представленного исследования.

Работа соответствует критериям, установленным «Положением о порядке присуждения ученых степеней», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, поскольку написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые

для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку гражданского права.

На основании изложенного ведущая организация считает, что диссертация *ЧЕРДАКОВОЙ Ларисы Анатольевны* «Осуществление права собственности муниципальными образованиями» представляет собой научный труд, в рамках которого автором предпринята успешная попытка решения задач, имеющих существенное значение для науки гражданского права, а также для сфер гражданского правотворчества и правоприменения. Диссертационное исследование опирается на достаточное количество предварительно опубликованных соискателем работ. Содержание автореферата соответствует содержанию диссертации.

Приведенное выше позволяет ведущей организации сделать вывод о том, что автор представленного исследования заслуживает приеуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 - Гражданское право, Предпринимательское право, Семейное право, Международное частное право.

Отзыв подготовлен преподавателями кафедры гражданского права Юридического института Иркутского государственного университета:

кандидатом юридических наук, профессором (ученое звание: доцент) *ЧЕБУНИНЫМ Алексеем Викторовичем* (chebav@mail.ru),

кандидатом юридических наук, доцентом (ученое звание: доцент) *КЛИМОВИЧЕМ Александром Владимировичем* (a-klimovich@mail.ru),

обсужден и единогласно одобрен на заседании кафедры (протокол № 7 от 06 мая 2015 г.).

Заведующий кафедрой гражданского права

Юридического института

Иркутского государственного университета,

кандидат юридических наук, доцент



А.В. Климович

06 мая 2015 г.

ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет», место нахождения: 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1. Телефон: 8 (3952) 242238, адрес электронной почты: office@aspu.ru

