

В диссертационный совет  
Д 170.003.02, созданный на базе  
Федерального государственного  
бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«Российский государственный  
университет правосудия»  
117418, г. Москва,  
ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

## ОТЗЫВ

об автореферате диссертации Ларисы Анатольевны Чердаковой  
«Осуществление права собственности муниципальными  
образованиями», представленной на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук по специальности 12.00.03  
Гражданское право; предпринимательское право; семейное право;  
международное частное право

Для подготовки отзыва представлен текст автореферата<sup>1</sup> диссертации Чердаковой Ларисы Анатольевны «Осуществление права собственности муниципальными образованиями». Интерес, возникший при ознакомлении с положениями автореферата, обусловил обращение к отдельным фрагментам текста диссертации.<sup>2</sup>

Актуальность темы диссертации не вызывает сомнений, особенно в условиях сформировавшейся в последние десятилетия и всё явственней проявляющейся «недосубъектности» (субъектной недоразвитости) значительной части муниципальных образований страны. Последнюю, как правильно указывает автор, не оставляет без внимания даже Президент Российской Федерации, ориентируя социум на «...развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах, финансовую основу которой составляет муниципальная собственность...».<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Текст автореферата размещен на официальном сайте специализированного совета Д 170.003.02 <http://www.raj.ru/rimg/files/%D0%9B.%D0%90.%D0%A7%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>

<sup>2</sup>Текст диссертации размещен на официальном сайте специализированного совета Д 170.003.02 <http://www.raj.ru/rimg/files/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.%D0%9B.%D0%90.%D0%A7%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>

<sup>3</sup> с.1 автореферата, с.3 диссертации

Очевидно, не в последнюю очередь эффективность решения обозначенных актуальных проблем зависит от уровня адекватности гражданско-правовых средств воздействия на соответствующую сторону правовой действительности. В контексте сказанного работа автора представляется весьма ценной, поскольку, в конечном счете, направлена на превращение одной из «поименованных» форм собственности из состояния во многом имитационного в состояние реального социального института. Кроме того, чем больше будет подобных работ, тем ближе общество сможет подойти к формированию устойчивых предпосылок для реального бытия муниципальных образований как субъектов права собственности.

Структура и содержание работы позволяет достичь цели и решить задачи, заявленные во введении автореферата и диссертации. Основная часть работы состоит из двух глав и шести параграфов.

Первая глава «Право муниципальной собственности на современном этапе реформирования гражданского законодательства» состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Муниципальная собственность и право муниципальной собственности: социально-экономическое и правовое единство», в частности, проводится анализ теоретических воззрений, сформировавшихся в отношении понимания собственности и права собственности, осуществляется разграничение указанных категорий, формулируются выводы в отношении понимания муниципальной собственности и права муниципальной собственности. Во втором параграфе «Субъекты права муниципальной собственности» автор проводит сопоставление теоретических концепций, направленных на доказывание статуса субъекта права собственности за населением, органами местного самоуправления, муниципальным образованием. Третий параграф первой главы «Особенности объектов и содержания права муниципальной собственности» автор посвящает выявлению признаков, позволяющих отличать объекты права муниципальной собственности от объектов права государственной или частной собственности, проводя соответствующее отграничение по признаку назначения муниципального имущества для решения вопросов местного значения.

Первая глава диссертации, как представляется, в полной мере подтверждает тезис автора о том, что ее теоретическая значимость «определяется развитием гражданско-правовой теории об осуществлении права собственности муниципальными образованиями...» (с.10 автореферата). В качестве особенности можно отметить сопряжение автором

весьма лаконичной (по тексту) характеристики методологической основы исследования (с.7 автореферата) с достаточно уверенным и избирательным обоснованием уровня состоятельности различных теоретических подходов к пониманию целого ряда неоднозначно решаемых вопросов сферы муниципальной собственности. К числу таких вопросов можно, к примеру, отнести даже базовые для работы категории «муниципальная собственность», «право муниципальной собственности» (с.с. 15-36 диссертации). То же самое можно, в частности, сказать и о теоретическом обосновании автором (в достаточно усеченном методологическом поле) выбора формально-логического подхода к нормативной дефинитизации понятия «муниципальное образование» (с.15 автореферата, с. 58 диссертации).

Вторая глава работы «Способы осуществления права собственности муниципальными образованиями» также состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Теоретические основы осуществления права собственности муниципальными образованиями» автором проводится анализ гражданско-правового понимания осуществления права собственности муниципальными образованиями. Здесь, в частности, проанализированы вопросы разграничения таких правовых категорий, как осуществление права муниципальной собственности и управление правом муниципальной собственности, выявлены особенности осуществления права собственности муниципальными образованиями с учетом их публично-правовой природы. Особый интерес представляет исследование автором причин, в силу которых муниципальные образования не обладают известной свободой в осуществлении права муниципальной собственности (страницы 107-119 диссертации). Во втором параграфе второй главы «Осуществление права собственности муниципальными образованиями посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений» проведен анализ унитарных предприятий основанных на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, посредством деятельности которых муниципальные образования осуществляют принадлежащие им права собственника. Автором обосновывается нецелесообразность отнесения муниципальных предприятий к числу коммерческих организаций, характеризуются негативные стороны увеличения числа участников гражданского оборота «не собственников» за счет различных разновидностей муниципальных учреждений (с.с. 19-20 автореферата). В третьем параграфе второй главы «Осуществление права собственности муниципальными образованиями

посредством деятельности органов местного самоуправления» автором обосновано положение о том, что конструкция органа местного самоуправления необходима муниципальному образованию для осуществления права собственности. Также, по мнению автора, понимание органа местного самоуправления может быть основано на понятии органа юридического лица, но не отождествлено с ним, учитывая, в том числе, публично-правовой характер муниципального образования как субъекта, конструкция которого вынуждает наделять органы местного самоуправления статусом юридического лица.

В качестве положительных моментов автореферата представляется возможным отметить следующее.

1. В актуальности темы исследования в качестве одного из аспектов обозначена принадлежность института муниципальной собственности к нормам различной отраслевой принадлежности, что, в свою очередь, и порождает ряд обозначенных проблем, возникающих при осуществлении права муниципальной собственности. Указанный аспект и далее обозначен в цели диссертационного исследования.

Как видно из содержания работы соискателем предпринята попытка обосновать приоритет гражданского права над публичным, их сравнение применительно к различным правоотношениям, возникающим в рамках осуществления права муниципальной собственности. Соискателем справедливо указывается, что к заключенным сделкам должны применяться исключительно требования гражданского законодательства, при этом нельзя исключать возможность применения норм публичного права, но только как инструмента, предшествующего заключению той или иной сделки. Данный анализ и позволяет сделать вывод о соответствии поставленной цели и содержания работы.

2. Также, одним из положительных моментов исследования представляется возможным обозначить освещение проблемы связанной с неопределенностью субъекта права муниципальной собственности.

Как указывает соискатель, в теории существуют различия в трактовке субъекта права муниципальной собственности, что в свою очередь предполагает необходимость законодательного закрепления соответствующего статуса.

Данная проблема раскрыта во втором параграфе первой главы работы. Там же, согласно содержанию работы, соискателем сделан вывод о

необходимости пересмотра сложившейся практики наделения органов местного самоуправления статусом юридического лица.

Поставленная проблема и последующие выводы соответствуют и существующей действительности. В настоящее время большинство органов местного самоуправления фактически осуществляют права муниципальной собственности и наделены статусом юридического лица, что в свою очередь порождает возможность применения различных мер ответственности, предусмотренных для юридических лиц.

В связи с этим автором справедливо указывается, что осуществление права муниципальной собственности должно производиться от имени муниципального образования, которое не может обладать статусом юридического лица.

3. Кроме того, в работе раскрыта проблема отсутствия определенности объектного состава муниципальной собственности.

Согласно содержанию, соискателем предложено разграничивать такие объекты по признаку принадлежности имущества для решения вопросов местного значения. При этом в работе также сделана попытка определить понятие вопросов местного значения, что также заслуживает положительной оценки. Несмотря на то, что соискатель пытается ограничить объекты муниципальной собственности по признаку принадлежности имущества для решения вопросов местного значения, не затрагивая такие особые виды имущества, как, например, земельные участки и земли, распоряжение которыми также осуществляется органами местного самоуправления, установление такого принципа также имеет право на существование.

В работе содержится целый ряд иных заслуживающих внимания предложений по совершенствованию законодательства и сферы правоприменения.

Между тем, текст автореферата содержит отдельные небесспорные положения.

1. В положении, выносимом на защиту (№ 2) не раскрывается «двуединая природа» правомочий собственника. Имеет место только упоминание. По тексту автореферата читатель может догадаться, что такое двуединая природа, но автор конкретного и четкого ответа на этот вопрос не дает. А положение новизны № 5 перегружено наличием лишней и общеизвестной информации о существовании значительного числа отсылочных норм. С точки зрения науки гражданского права эта констатация факта не имеет никакого значения. А вот вторая часть положения № 5, в

которой предлагается определение муниципальных нужд имеет признаки научной ценности.

2. В разделе «Теоретическая значимость» ведется речь о «формировании знания об участии публично-правовых образований в гражданских правоотношениях». Однако в науке и теории гражданского права уже есть значительный задел по данному вопросу. Так, например, на с. 15 автореферата автором *«аргументирован вывод о том, что участие в отношениях муниципальной собственности органов местного самоуправления со статусом юридического лица должно быть минимизировано»*. Следует заметить, что данный вывод аргументировался в научной литературе уже достаточно давно и достаточно нередко, правда, применительно не только к муниципальным, но и к государственным органам со статусом юридического лица.<sup>4</sup> Потому, как представляется речь следует вести не о формировании знания, а о расширении научных представлений о сущности публично-правовых образований при участии в гражданских правоотношениях.

3. На с.с. 16-17 автореферата автором *«аргументирована нецелесообразность определения казны муниципальных образований только лишь через призму средств местного бюджета и имущества, не закрепленного за предприятиями и учреждениями. Имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, также должно составлять объект права муниципальной собственности»*. Несколько непонятно, если исходить из контекста, почему автор считает «закрепленное» муниципальное имущество не составляющим объект права муниципальной собственности.

4. Второй параграф 2 главы содержит выводы, которые не подкреплены соответствующими положениями, отражающими позицию автора. Так, в частности, говоря о «путях оптимизации участия автономных учреждений в гражданском обороте», автор сами эти пути не раскрывает. Также, указывая на нецелесообразность отнесения муниципальных предприятий к числу коммерческих, автор, как уже говорилось, не приводит соответствующих аргументов. Подобный подход приводит к непониманию предлагаемых автором изменений в законодательство РФ. Например, если все муниципальные предприятия отнести к числу некоммерческих организаций, то зачем тогда вводить категорию «крупные сделки» для таких предприятий.

---

<sup>4</sup>Кондрашов Ю.В. Статус органов местного самоуправления при участии в гражданских правоотношениях. Тюмень, 2004

Приведённые замечания не влияют на общее положительное впечатление от работы. Диссертация, если исходить из содержания автореферата, представляется научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития соответствующей отрасли знаний (абзац 2 п.9 Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 N 842).

Диссертант – Чердакова Лариса Анатольевна – при условии успешной защиты заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Настоящий отзыв подготовлен заведующим кафедрой гражданского права и процесса, кандидатом юридических наук Тордия Инной Валентиновной; доцентом кафедры гражданского права и процесса, кандидатом юридических наук Кирилловым Дмитрием Александровичем, старшим преподавателем кафедры гражданского права и процесса, кандидатом юридических наук Пермяковым Антоном Викторовичем.

Отзыв обсужден на заседании кафедры гражданского права и процесса Тюменского государственного университета, протокол № 10 от 10 апреля 2015 года.

Заведующий  
кафедрой гражданского права и процесса  
Института государства и права ФГБОУ ВПО  
«Тюменский государственный университет»  
кандидат юридических наук,  
доцент

Инна Валентиновна Тордия  
10.04.2015

Подпись доцента И.В. Тордия удостоверяю

Ученый секретарь ФГБОУ ВПО  
«Тюменский государственный университет»

Эмма Михайловна Лимонова

Информация о кафедре, направившей отзыв:

Кафедра гражданского права и процесса Института государства и права ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Адрес: 625600, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38.; веб-сайт университета: <http://www.utmn.ru/o-tyumgu/organizatsionnaya-skhematyumgu/institut-gosudarstva-i-prava-igip/>

e-mail: [grazhdanskoe204@mail.ru](mailto:grazhdanskoe204@mail.ru); тел. кафедры: +7 (3452) 297563 (доб. 208)