

Отзыв
официального оппонента на диссертацию
Чердаковой Ларисы Анатольевны на тему:
«Осуществление права собственности муниципальными образованиями»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право; международное частное
право»

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью теоретического осмысления влияния новелл гражданского законодательства на участие муниципальных образований в имущественных правоотношениях при том, что сам институт права муниципальной собственности формируется весьма противоречиво. Как и в большинстве государств «постсоветского» пространства, в России не сформировалось устойчивых традиций местного самоуправления, а следовательно, и экономической основы его осуществления, что влечет выработку различных нормативно-правовых схем регулирования соответствующих общественных отношений, где предпринимаются попытки найти баланс между публичным и частноправовым компонентами, потребность в котором вытекает из специфики субъектного состава складывающихся в этой сфере общественных отношений. Диссертантом справедливо отмечается, что особенность правовой регламентации влечет за собой возникновение коллизий, устранение которых требует теоретического осмысления и, как результата, научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства. Это в равной степени касается как субъектного состава отношений муниципальной собственности, правового режима объектов права, так и содержания и особенностей реализации отдельных правомочий собственника.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в обосновании двойственной природы осуществления права собственности муниципальными образованиями, выявлении системы юридически значимых признаков, отражающих правовую сущность деятельности муниципальных образований по осуществлению права собственности, формировании связанного с этим понятийно-категорийного аппарата, выделение способов осуществления права муниципальной собственности, что в значительной мере нашло свое отражение в положениях, выносимых на защиту.

Структура диссертационного исследования, определяемая поставленными целями и задачами, представляется вполне логичной и включает введение, две главы и шесть параграфов, заключение и библиографический список литературы.

Раскрывая в первой главе сущность права муниципальной собственности на современном этапе реформирования законодательства, автор справедливо отмечает, что ее правовой режим имеет двойственную природу ввиду специфики правового положения собственника. Рассматривая содержание права муниципальной собственности, автор убедительно и последовательно отстаивает свою пози-

цию относительно отдельных правомочий собственника. В то же время, определяя специфику права муниципальной собственности, автор не уточняет какие из указанных им особенностей присущи всем формам публичной собственности, а какие присущи только муниципальной собственности (с. 23).

На основе анализа существующих в науке точек зрения диссертант обоснованно говорит о том, что гражданское право вполне приспособлено для любых способов осуществления права собственности, в том числе права муниципальной собственности, поскольку предусматривает основания его возникновения и прекращения, определяет его содержание, позволяющее обозначить меру возможного поведения собственника. При этом нельзя не согласиться с выводами автора о невозможности рассмотрения муниципальной формы собственности как разновидности государственной, что связывается с необходимостью разграничения их субъектного состава и правового режима осуществления (с. 32).

Рассматривая субъектов права муниципальной собственности, автор отмечает противоречивость существующих подходов к их законодательному закреплению, а также подвергает обоснованной критике концепцию общенародной собственности, отмечая, с одной стороны, невозможность наделения населения таким качеством как правосубъектность, а с другой, обращая внимание на различия в правовой природе отношений по участию в осуществлении местного самоуправления и реализации прав собственника (с. 48, 50). Разрешение возникающих в данном случае коллизий, позволяющих ряду ученых говорить о неэффективности публичной собственности в целом, и муниципальной собственности, в частности, диссертант видит в совершенствовании способов осуществления прав муниципальной собственности.

Анализируя модели участия публичного образования в гражданских правоотношениях, автор приходит к выводу о том, что выступление органов местного самоуправления в качестве самостоятельных субъектов гражданского оборота противоречит гражданскому законодательству, указывая на муниципальные образования как единственного субъекта права муниципальной собственности (с. 55). При этом справедливо отмечается, что правовая личность муниципального образования не может раскрываться исключительно в рамках концепции о юридических лицах.

Обращаясь к проблеме определения объектов муниципальной собственности диссертант делает акцент на новеллах гражданского законодательства, критически оценивая введенные положения, а также на различиях в смысловой нагрузке значимых для проводимого исследования понятий «имущество», «бюджет», используемых в действующем законодательстве. При этом справедливо отмечается необходимость замены слов «от имени казны» формулировкой «от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований», как в большей степени отражающих сущность соответствующих общественных отношений.

Анализ существующих в науке точек зрения на содержание права собственности приводит диссертанта к обоснованному выводу о нецелесообразности дополнения триады правомочий собственника правомочиями управления и контроля в связи с их реализацией муниципальными образованиями (с. 98) при учете

соответствующей специфики содержания присущего им субъективного права собственности (с. 99).

Посвящая вторую главу способам осуществления права собственности, автор последовательно раскрывает теоретические основы его осуществления, а также анализирует особенности реализации правомочий собственника посредством деятельности муниципальных предприятий и учреждений и посредством деятельности органов местного самоуправления. Анализируя особенности осуществления права муниципальной собственности, автор отмечает коллизии гражданского и бюджетного законодательства, разрешая их в пользу первого.

Несомненным достоинством работы является выделение специфики осуществления права муниципальной собственности, раскрывая которую диссертант делает ряд важных выводов, в частности, об отсутствии абсолютной свободы в действиях муниципального образования (с. 110-115). Однако, определяя полномочия муниципальных образований по регулированию отношений по осуществлению права собственности, автор не уточняет отраслевую принадлежность издаваемых при этом нормативных правовых актов (с. 114).

Определяя признаки осуществления права муниципальной собственности, автор настаивает на том, что речь может идти только о правомерных действиях органов местного самоуправления и муниципальных юридических лиц, не давая с этих позиций правовую оценку распорядительным действиям, совершаемым вопреки интересам муниципального образования (с. 109).

Интересной представляется позиция относительно правовой природы муниципальных предприятий, отнесение которых к категории коммерческих диссертант считает неоправданным и противоречащим тем целям, которые публичный собственник должен преследовать при осуществлении своего права (с. 134). В то же время, на наш взгляд, спорным является утверждение о недопустимости распространения на них признака имущественной обособленности. Речь должна идти скорее об ограничении организационной самостоятельности в силу законодательно установленных запретов и ограничений по распоряжению имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Заслуживает внимания вывод автора о том, что установленное законом право собственника оспаривать в суде действительность заключенных муниципальным предприятием сделок подрывает значение п. 4 ст. 212 ГК РФ, который исходит из принципа равной защиты прав всех собственников, без преимуществ одной формы собственности перед другой.

Определяя специфику статуса органов местного самоуправления, автор проводит аналогию с органами юридического лица, отмечая особенности, вытекающие из характеристики муниципального образования как субъекта рассматриваемого правоотношения. В концентрированном виде она нашла свое отражение в сформулированном автором определении, раскрывающем сущность органов местного самоуправления как субъектов осуществления права муниципальной собственности (с. 175).

В целом можно констатировать, что диссертант смог обстоятельно, с учетом существующих в науке точек зрения, последних изменений в действующем законодательстве и складывающейся судебной практики обосновать специфику

осуществления права муниципальной собственности. Вместе с тем, как и любое научное исследование, отражающее авторский взгляд на проблему, диссертация Л.А. Чердаковой не свободна от дискуссионных положений, выводов и рекомендаций, а также предложений, нуждающихся в более глубокой аргументации.

1. Обосновывая с точки зрения обеспечения правовой определенности необходимость законодательного закрепления понятия муниципальных нужд (положение 5), диссертант, на наш взгляд, не совсем корректно определяет круг потребностей муниципального образования, поскольку совершение действий, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования исходя из их характера фактически будет подпадать под категорию упоминаемых автором работ или услуг.

2. Представляется дискуссионным выносимое на защиту положение о необходимости расширения полномочий представительного органа местного самоуправления в рамках осуществления права муниципальной собственности за счет наделения его полномочием принимать решения о допустимости совершения сделок с особо ценными и социально значимыми объектами права муниципальной собственности (положение 7), поскольку оно не соответствует принципу разделения властей, ибо функция управления муниципальным имуществом, даже в случае ее гражданско-правовой квалификации присуща органам исполнительной власти. Кроме того, в действующем законодательстве существует достаточно механизмов контроля за правомерностью совершения подобных сделок.

3. Недостаточно последовательной представляется позиция автора в части определения понятия «муниципальное образование», поскольку изначально говоря о необходимости выработки универсальных дефиниций, единообразно применяемых всеми отраслями права, диссертант предлагает сугубо отраслевую трактовку данного понятия (с. 58, 68).

4. Диссертант утверждает, что специфика муниципального образования как субъекта гражданских правоотношений выражается в недопустимости проявления его властно-публичных признаков при вступлении в гражданские правоотношения (с. 67). Однако подобный вывод не вполне соотносится с ранее высказанным утверждением о преобладании императивного метода регулирования отношений муниципальной собственности как ее специфической особенности (с. 23).

5. Недостаточно корректно определяется правовой режим межбюджетных трансфертов (с. 76), которые вопреки утверждению автора, являются собственными доходами муниципальных образований (кроме субвенций), хотя и относятся к категории безвозмездных поступлений (ч. 4 ст. 41, абз. 2 ст. 47 БК РФ). При этом ограничения целей использования средств местного бюджета характерно только для субсидий и не распространяется на дотации.

6. Не вполне удачным представляется определение способов осуществления права собственности, а также соотношение выделяемых диссертантом их разновидностей с названием второго и третьего параграфов проведенного исследования (с. 116). При этом выступление в гражданском обороте органов местного са-

моуправления от имени муниципального образования, самим автором обосновываемое как необходимое условие осуществления права муниципальной собственности, по сути поглощает такое распорядительное действие как передача муниципального имущества унитарным предприятиям и учреждениям.

Указанные дискуссионные положения не снижают общей положительной оценки диссертационного исследования Л.А. Чердаковой, которое является законченной обладающей внутренним единством научно-квалификационной работой, где содержится решение задачи, имеющей значение для развития гражданского права, изложены новые научно обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства, что свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку. Содержание автореферата отражает ключевые положения проведенного исследования, а перечень научных публикаций подтверждает их достаточную апробацию.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что диссертационное исследование Л.А. Чердаковой отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 30.07.2014), а его автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

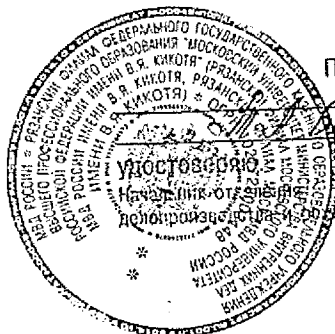
Официальный оппонент:

Профессор кафедры
государственно-правовых дисциплин и
гражданско-правовых дисциплин
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук

Т.А. Батрова

Почтовый адрес: 390043 г. Рязань,
ул. 1- Красная, 18
тел. (факс) 8 (4912) 38-28-29
batrovatiana@yandex.ru

20.04.2015



Подпись

А.Б. Фалша