


"Утверждаю"

И.о. Первого проректора – проректора по научной работе
Российского университета дружбы народов


П.А. Докукин
П.А. Докукин 2018 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

**Федерального государственного автономного образовательного
учреждения высшего образования
«Российский университет дружбы народов»**

о диссертации Канаева Юрия Николаевича на тему: «Гражданская правосубъектность муниципальных образований: содержание и реализация», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Диссертация Канаева Юрия Николаевича на тему «Гражданская правосубъектность муниципальных образований: содержание и реализация» является научно-квалификационной работой, посвященной правовому анализу проблем содержания и реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований.

Актуальность темы диссертационного исследования. На современном этапе развития российского общества выполнение муниципальными образованиями возложенных на них государством социально-экономических функций по объективным причинам требует от

них не только использования возможностей, обусловленных их публично-правовой природой, но и реализации признанной за ними способности быть субъектом гражданского права. В этой связи муниципальные образования становятся участниками широкого круга гражданско-правовых отношений. В свою очередь, осуществление указанного направления деятельности муниципальных образований в существенной степени зависит от состояния современного гражданского законодательства, определяющего содержание и особенности реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований.

В системе субъектов гражданского права муниципальным образованиям отводится особое место. Гражданское законодательство указывает на наличие у данных субъектов особенностей (п. 2 ст. 124 ГК РФ), при этом прямо не определяет их, что не может не отражаться на содержании и реализации их гражданской правосубъектности. Существующие неопределенности гражданского законодательства и большое количество рассмотренных судами споров в указанной сфере свидетельствуют о необходимости активизации исследований, направленных на выявление особенностей гражданской правосубъектности муниципальных образований, осмысление актуальных проблем, связанных с содержанием и реализацией гражданской правосубъектности муниципальных образований, а также поиск сбалансированных и эффективных правовых решений.

Методология диссертационного исследования представляется оправданной целью и задачами исследования.

Нормативную, эмпирическую и теоретическую базу исследования составил значительный объем законодательства и иных нормативных правовых актов, определяющих содержание и особенности реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований, материалов судебной практики, научных трудов отечественных ученых, что позволило Канаеву Ю.Н. провести многосторонний анализ предмета диссертационного

исследования и сформулировать теоретические положения, выносимые на защиту.

Следует отметить предпринятую в исследовании попытку сформировать целостный и системный подход к изучению гражданской правосубъектности муниципальных образований. К достоинствам работы можно отнести выявление и последовательное проведение анализа особенностей гражданской правосубъектности муниципальных образований, позволившее диссертанту выявить различия в гражданской правосубъектности муниципальных образований и государства, а также провести разграничение гражданской правосубъектности муниципальных образований с гражданской правосубъектностью органов местного самоуправления, наделенных правами юридического лица.

Научную новизну диссертационного исследования подтверждает ряд теоретических положений и выводов, сделанных диссертантом.

В работе делается вывод об отсутствии оснований рассматривать муниципальное образование как разновидность юридического лица, а также определять его правовой статус через конструкцию «юридическое лицо публичного права». В подтверждение данной позиции диссертант акцентирует внимание на различиях в гражданско-правовом статусе муниципального образования и юридического лица (С. 75-77), а также аргументирует свою позицию о нецелесообразности введения в российское законодательство конструкции «юридическое лицо публичного права» (С. 78-80) применительно к муниципальному образованию.

Представляет интерес исследование форм участия в гражданском обороте муниципальных образований и их органов, наделенных статусом юридического лица. Как отмечает диссертант, органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, могут участвовать в гражданском обороте не только исключительно от имени соответствующего муниципального образования, но и от собственного имени (С. 106-110). В этой связи достаточно обоснованным выглядит предложение диссертанта о

делении гражданских правоотношений с участием органов местного самоуправления, являющихся юридическими лицами, на два вида: 1) внешние гражданско-правовые отношения, в которых органы местного самоуправления участвуют исключительно от имени муниципального образования (в том числе отношения, связанные с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд); 2) гражданско-правовые отношения (вещные, обязательственные), складывающиеся внутри соответствующего муниципального образования, в которых органы местного самоуправления участвуют от своего имени (внутренние отношения в муниципальном образовании) (положение 5, С. 10).

Заслуживает внимания часть диссертационной работы, посвященная специфике реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в отдельных видах гражданских правоотношений. В частности, диссертантом отмечается, что на муниципальные образования не распространяются такие способы приобретения права собственности, как реквизиция, конфискация, национализация, характерные для права собственности государства. При этом праву муниципальной собственности присущи свои специфические способы приобретения (например, наследование по закону отдельных видов выморочного имущества) (С. 121-122). Автором сделан вывод о различиях в способах приобретения права собственности не только между государственными и муниципальными образованиями, но и между разными типами муниципальных образований (С. 122). Однако, полагаем, что единственный пример, приведенный автором в качестве аргумента о различиях в способах приобретения права собственности разными видами муниципальных образований, вряд ли позволяет делать более общие выводы в отношении иных случаев приобретения права собственности этими субъектами.

Обоснованным и в достаточной степени аргументированным можно признать предложение автора о закреплении в законодательстве ряда гарантий при передаче в муниципальную собственность находящегося в

федеральной собственности имущества. Предлагается дополнить ст.154 Закона №122-ФЗ положением о необходимости соблюдения ряда необходимых процедур, которые позволят в большей степени учесть, а в необходимых случаях и защитить интересы муниципального образования, получающего имущество из федеральной собственности.

Выявлена возможность осуществления права собственности муниципального образования в отдельных случаях непосредственно его населением, что, по мнению диссертанта, обусловлено спецификой института местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное и непосредственное решение населением вопросов местного значения (С. 131), в тоже время данное положение в диссертации не раскрывается.

Правовое регулирование ряда договорных обязательств с участием муниципальных образований осуществляется в рамках специальных законов, предусматривающих специальный правовой режим ведения предпринимательской деятельности, к которому нормы гражданского законодательства применяются субсидиарно, а в некоторых случаях не применяются совсем (С. 141, 151 и др.). Диссертантом аргументировано положение о том, что гражданско-правовая ответственность муниципальных образований обладает рядом особенностей, позволяющих выделить их из числа иных субъектов гражданского права, включая Российскую Федерацию и ее субъекты (С. 165-168).

Исследуя порядок участия муниципальных образований в договорных отношениях, автор обосновывает (С. 163-165) предложение о необходимости применения к договорным обязательствам предпринимательского характера с участием муниципального образования (муниципальные контракты, концессионные соглашения, муниципальные займы, договоры аренды муниципального имущества и др.), гражданско-правовых норм об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе положений о безвиновной ответственности (положение 9, С. 12). При формулировании данного положения автор

указывает, что в перечисленных случаях муниципальные образования участвуют в обязательствах на профессиональной основе (С.166), как профессионалы. Однако не очень убедительны аргументы автора, обосновывающего свою позицию тем, что, например, в Законе о контрактной системе дублируется норма п. 3 ст. 401 ГК РФ о безвиновной ответственности. Более того, не считает ли автор, что возможность муниципального образования выступать в гражданских правоотношениях как предприниматель противоречит его целям деятельности? В диссертационном исследовании, в частности, указывается, что в основе деятельности муниципального образования лежит муниципальный интерес, содержание которого составляют "осознанные жизненно важные потребности стоящей за муниципальным образованием группы людей (местного сообщества) в обеспечении нормальных условий совместного проживания. Интересы местного сообщества проявляют себя в тех общественных отношениях, участником которых выступает муниципальное образование" (С.19). Сомнительно, что к числу "жизненно важных потребностей населения" можно отнести потребность в получении прибыли, что составляет цель предпринимательской деятельности.

Достоверность полученных результатов исследования. Логика диссертационной работы полностью соответствует поставленной цели и сформулированным для ее достижения задачам.

Основные положения диссертационной работы, выводы и рекомендации полностью соответствуют поставленным задачам исследования и базируются на результатах критического анализа современных теоретико-методических работ отечественных ученых, законодательных и нормативно-правовых актов Российской Федерации, судебной практики исследуемой проблематики.

Основное содержание диссертационного исследования отражено в семи научных работах, из них пять научных статей опубликованы в

журналах, включенных в перечень российских рецензируемых научных изданий, утвержденный Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшей школы Российской Федерации.

Значимость для науки полученных результатов исследования определяется тем, что теоретические выводы и разработанный диссертантом подход к анализу гражданской правосубъектности муниципальных образований позволят уточнить ее содержание в целом и особенности ее реализации в отдельных видах гражданских правоотношений. Полученные результаты вносят вклад в исследование вопросов понятия муниципального образования и его места в системе субъектов гражданского права, содержания и особенностей реализации его гражданской правосубъектности, обогащая их новыми данными. Проведенное диссертантом комплексное исследование гражданской правосубъектности муниципальных образований, основанное на системном анализе регулирования отношений с участием муниципальных образований, осуществляемого в рамках ГК РФ специальным законодательством, изучении юридической доктрины и анализе материалов судебной практики, позволяет более точно определить специфику содержания и реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований.

Практическое значение исследования состоит в том, что систематизированные в исследовании материалы, полученные выводы, а также выработанные предложения по совершенствованию гражданского законодательства могут быть использованы органами законодательной власти при разработке законопроектов в сфере реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований, а также муниципальными органами и учреждениями, участвующими в гражданском обороте от имени муниципальных образований. Кроме того, они могут быть использованы в процессе преподавания курса "Гражданское право Российской Федерации".

Результаты исследования и содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут представлять интерес для ученых, занимающихся проблемами гражданской правосубъектности муниципальных образований.

По структуре, содержанию и оформлению работа отвечает всем требованиям, предъявляемым к исследованиям такого рода.

Автореферат отражает содержание диссертации и соответствует предъявляемым требованиям.

В порядке научной дискуссии автору предлагается ответить на следующие вопросы и замечания по содержанию диссертации.

1. Автор полагает, что муниципальные образования *с точки зрения гражданского права* являются организациями (1 положение, выносимое на защиту, С. 80). Однако классическая доктрина гражданского права исходит из концепции трех субъектов гражданского права: физические лица (граждане), юридические лица (организации) и публично-правовые образования.

В работе приводятся аргументы рассмотрения муниципального образования как территории, как территориально-политической организации населения и как местного сообщества (С. 48-49). Однако это публично-правовой взгляд на муниципальное образование как на организацию. В работе автор прямо указывает, что «несмотря на наличие у муниципального образования всех существенных признаков юридического лица, а также историческую взаимосвязь данных субъектов, муниципальное образование не следует рассматривать в качестве его разновидности, поскольку иное противоречило бы правовой природе и социальному назначению муниципального образования как публично-властного субъекта» (С. 82).

В таком случае, каково гражданско-правовое значение отнесения муниципальных образований именно к организациям, а не к традиционным особым субъектам гражданского права – публично-правовым образованиям?

Нужна ли в этом случае корректировка имеющегося нормативного гражданско-правового перечня организаций?

2. В работе выделены следующие особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований: «1) наличие ограничений по применению к данным субъектам общих гражданско-правовых норм о юридических лицах; 2) способность выступать в гражданском обороте в предусмотренных законом случаях исключительно в связи с осуществлением органами местного самоуправления публичных функций, не затрагивающих права и интересы соответствующего муниципального образования как участника гражданских правоотношений; 3) способность участвовать в гражданско-правовых отношениях через специально созданные муниципальные юридические лица; 4) наличие особенностей при осуществлении отдельных видов прав (вещных, обязательственных и др.)» (2 положение, выносимое на защиту, С. 81).

Однако указанные особенности давно известны, как особенности гражданской правосубъектности всех публично-правовых образований, и в этом качестве перечислены в учебной литературе. В чем автор видит научную новизну указанных особенностей правосубъектности муниципальных образований и чем они отличаются от особенностей гражданской правосубъектности государства и его субъектов?

3. Диссертант выдвигает в качестве положения новизны предложение считать муниципальные образования наряду с государственными образованиями (РФ и субъектами РФ) *особыми* субъектами гражданского права (2 положение, выносимое на защиту, С. 66-72).

Однако, в цивилистической доктрине, на наш взгляд, отсутствует спор по этому вопросу – государственные и муниципальные образования давно рассматриваются и изучаются в одной группе и именно как особые субъекты гражданского права. См., напр.: «Российское законодательство считает государство, государственные и муниципальные (публично-правовые) образования самостоятельными, **особыми субъектами права** (*sui generis*),

существующими наряду с юридическими и физическими лицами» (Российской гражданское право: учебник в 2. т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2011. Т.1).

4. Российский законодатель исходит из правила о том, что к участию муниципальных образований в гражданских правоотношениях по общему правилу применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 ГК РФ). С учетом этого в работе выделены две группы норм права, определяющих участие юридических лиц в гражданских правоотношениях и не подлежащих применению к муниципальным образованиям в силу закона или особенностей данных субъектов: «1) нормы, прямо предусматривающие ограничения участия муниципальных образований в конкретных видах гражданских правоотношений; 2) нормы о юридических лицах, которые не подлежат применению именно в силу особенностей публично-правовой природы муниципальных образований («непоименованные случаи»)» (1 положение, выносимое на защиту).

При этом в работе приводится обширный и открытый перечень нормативных положений из института юридических лиц, которые не применимы к муниципальным образованиям: «Это, прежде всего, касается норм, регулирующих порядок создания, реорганизации (ст.ст. 57-60.2 ГК РФ), ликвидации юридического лица (ст. 61-64.1 ГК РФ), прекращения недействующего юридического лица (ст. 64.2 ГК РФ), несостоятельности (банкротства) юридического лица (ст. 65 ГК РФ), нормы о необходимости регистрации в одной из организационно-правовых форм (п. 2 ст. 48 ГК РФ), норм об организационно-правовых формах юридического лица (п. п. 2, 3 ст. 50 ГК РФ), представительствах и филиалах юридического лица (ст. 55 ГК РФ), нормы о корпоративных и унитарных юридических лицах (ст. 65.1 ГК РФ), управление в корпорации (ст. 65.3 ГК РФ) и т.п.». (с. 56-57 диссертации)

Т.о., фактическая большая часть гражданско-правовых норм о юридических лицах не применима к публично-правовым образованиям. В такой ситуации, на наш взгляд, задачей доктрины является выявление тех правовых норм о юридических лицах, которые в действительности **могут быть** применены к муниципальным образованиям как участникам гражданских правоотношений, а не тех, которые очевидно не применимы к последним.

5. В тезисе 6, выносимом на защиту, диссертант утверждает, что *"отдельные органы местного самоуправления могут наделяться правами юридического лица и в связи с этим являться самостоятельными субъектами гражданского права"*. Однако в тексте исследования не уточняется, какие органы местного самоуправления **не** наделяются такими правами и каков их правовой статус в гражданских правоотношениях. Здесь же делается вывод о том, что правовая связь между муниципальным образованием и органом, наделенным правами юридического лица, следует квалифицировать как законное представительство (С.113). Однако представляется, что данное утверждение недостаточно аргументировано. Вряд ли можно считать обоснованием данной позиции исследование вопросов о видах полномочий, которыми наделяются муниципальные органы, об их специальном характере и при этом не затронув саму конструкцию отношений представительства. Более того, указав, что органы местного самоуправления выступают законными представителями муниципального образования в гражданских правоотношениях, диссертант обходит молчанием последствия сформулированного тезиса. В этом случае возникает множество вопросов – применяется ли глава 10 ГК РФ к отношениям с участием органов местного самоуправления, а если применяется, то в каком объеме, каковы правовые последствия для участников сделок, совершенных муниципальным образованием с превышением полномочий или при отсутствии таковых и др.?

6. Автором выделены следующие особенности участия муниципальных образований в вещных правоотношениях: «1) специальные способы приобретения права собственности, которые могут различаться в зависимости от типа муниципального образования; 2) специальные способы прекращения права собственности; 3) специфические способы осуществления права собственности (осуществление правомочий собственника в установленных законом случаях непосредственно населением муниципального образования (например, сходом граждан) и др.); 4) наличие отдельных видов имущества, которые могут находиться только в собственности муниципальных образований; 5) целевое назначение муниципального имущества, ограниченное законом» (7 положение, выносимое на защиту, С. 137).

Однако данные особенности участия публично-правовых образований перечисляются в учебной литературе. Например, в учебнике Гражданское право / под ред. Б.М. Гонгало (М.: Статут, 2016): «Участие публично-правовых образований в вещных правоотношениях характеризуется рядом особенностей. 1.1. Законодательством предусмотрены, кроме общих, специальные основания возникновения права собственности у публично-правовых образований. ...1.2. Имеются особенности, связанные с осуществлением правомочий по владению, пользованию и распоряжению собственностью публично-правовых образований...1.3. Особенности прекращения права собственности на имущество, находящееся в собственности публично-правовых образований, устанавливаются только законами Российской Федерации». Аналогичную информацию об особенностях участия публично-правовых образований в вещных отношениях можно увидеть в учебнике: «Российское гражданское право / В 2 т. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права: Учебник" / Отв. ред. Е.А. Суханов (М.: Статут, 2011).

В связи с этим вопрос: в чем автор видит **научную новизну** выделяемых им особенностей участия муниципальных образований в вещных правоотношениях?

7. В тезисе 8, выносимом на защиту, среди особенностей реализации гражданской правосубъектности муниципальных образований в договорных обязательствах в числе прочих названо *"3) обязательное наличие публично-правовой цели, а также мотива в составе сделки, направленных на реализацию интересов населения муниципального образования"*. Следует ли понимать, что цель и мотив сделки – это разные категории?

В тоже время на С.155 автор пишет: "На этом основании можно утверждать, что мотив (цель) самостоятельного значения не имеет."

8. Автор в тезисе 9 (С.12), выносимом на защиту, и параграфе 3.3 (С.155 и след.) работы обосновывает возможность применения положений гражданского законодательства о безвиновной ответственности муниципального образования в случае, если договорные обязательства связаны с осуществлением последним предпринимательской деятельности. Однако в работе автор не разграничил деятельность муниципального образования на ту, которая связана с осуществлением предпринимательской деятельности, и которая не является таковой. В связи с этим становится не ясным, в каких случаях при участии муниципального образования в договорах, следует применять положения гражданского законодательства об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

9. Диссертант освещает особенности участия муниципальных образований в вещных, договорных и деликтных правоотношениях. Однако предмет гражданского права значительно шире. Как реализуется гражданская правосубъектность муниципальных образований, например, в корпоративных, исключительных правоотношениях, в правоотношениях, возникающих на рынке ценных бумаг?

10. На С.151 автор применительно к решению суда по конкретному делу использует выражение "судебный прецедент", что не соответствует ни законодательному, ни доктринальному подходу к оценке судебного решения в системе источников права.

Высказанные замечания в большей степени носят дискуссионный характер и не снижают общей положительной оценки диссертационной работы Канаева Ю.Н.

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в том, что она привносит в отечественную доктрину определенный вклад в области гражданской правосубъектности муниципальных образований. Соискатель непосредственно участвовал в получении обширного исходного материала, в подготовке публикаций, отражающих основные результаты исследования. Основные результаты диссертационной работы Канаева Ю.Н. обсуждались на научно-практических конференциях.


Выводы: представленная Канаевым Ю.Н. диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук соответствует требованиям, предъявляемым к оформлению диссертационных исследований, и является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задач, имеющих значение для развития гражданского законодательства. Проведенное Канаевым Ю.Н. исследование является самостоятельным и завершенным трудом, выполненным на хорошем научном уровне, сделанные выводы и предложения являются обоснованными, достоверными и обладают научной новизной, что говорит о личном вкладе автора диссертации в науку. Поставленные цели и задачи диссертационного исследования автором выполнены.

Диссертация на тему: «Гражданская правосубъектность муниципальных образований: содержание и реализация» соответствует п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением


Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 г. № 842 (редакция от 01.10.2018 г., № 1168), а ее автор, Канаев Юрий Николаевич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

Проект настоящего отзыва подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом, доцентом кафедры гражданского права и процесса и международного частного права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов» Протопоповой Ольгой Владимировной; обсужден и одобрен на заседании кафедры гражданского права и процесса и международного частного права 14 ноября 2018 года (протокол № 3).

Доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права, кандидат юридических наук, доцент (специальность 12.00.03)

 О.В. Протопопова

Зам. заведующего кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права, кандидат юридических наук, доцент

 Е.П. Русакова

Директор юридического института Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор

 О.А. Ястребов

Федеральное государственное автономное учреждение высшего образования
«Российский университет дружбы народов»
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
Тел. +7(495) 433-14-28, kafedra_gtp@mail.com; <http://law.rudn.ru>