

«УТВЕРЖДАЮ»

Проректор
государственного
образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации» доктор экономических наук,
профессор

Федерального
бюджетного



Handwritten signature and date: 09.10.2024

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Право муниципальной собственности в России и Монголии» выполнена Унэнчем Ганболдом на кафедре правового обеспечения рыночной экономики Высшей школы правоведения Института государственной службы и управления Федерального государственного бюджетного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (далее – РАНХиГС).

В период подготовки диссертации соискатель Ганболд Унэнч проходил обучение по программе подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

В 2024 году Ганболд Унэнч окончил Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» с присуждением квалификации «Исследователь. Преподаватель-исследователь» по направлению подготовки «40.06.01 Юриспруденция» (диплом 107724 1396947, регистрационный номер УАИД-2024-0791, выдан 09 октября 2024 г.).

В настоящее время работает Руководителем департамента государственного Управления Администрации Губернатора столицы Монголии.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Зайцев Владимир Васильевич работает в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» в должности заведующего кафедры правового обеспечения рыночной экономики Института государственной службы и управления РАНХиГС.

По результатам рассмотрения диссертации У. Гандболда на тему «Право муниципальной собственности в России и Монголии», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.3 «Частно-правовые (цивилистические) науки», принято следующее заключение:

Диссертационная работа У. Гандболда полностью соответствует паспорту научной специальности 5.1.3. «Частно-правовые (цивилистические) науки» (п. 5. Частноправовые отношения: понятие, состав и структура. Отношения собственности; п. 6. Теория субъектов. Особенности правового положения субъектов в отдельных сферах экономики и социально-культурной деятельности; п. 7. Основания возникновения и динамика частноправовых отношений. Сделки в сфере частного права; п. 8. Гражданско-правовое обязательство. Понятие и значение договора. Различные виды договорных и внедоговорных обязательств; п. 14. Наследование; п. 17. Государственная политика и государственное регулирование в сфере предпринимательства; п. 18. Правовое регулирование инвестиционной деятельности. Правовой режим иностранных инвестиций; п. 31. Гражданские, семейные, трудовые, процессуальные и иные отношения, осложненные иностранным элементом; п. 32. Зарубежный опыт регулирования гражданских отношений.

Самостоятельность выполнения исследования. Диссертация У. Гандболда подготовлена единолично. Сформулированные и аргументированные автором выводы, обобщения и предложения актуальны и значимы для дальнейших научных исследований в области гражданского и предпринимательского права.

Диссертация является научно-квалификационной работой, содержащей теоретические положения, совокупность которых представляет собой решение задачи, имеющей важное значение для развития гражданского и предпринимательского права, связанной с определением специфики формирования института права муниципальной

(местной) собственности на постсоветском пространстве на примере России и МНР. Авторский поход отчетливо прослеживается в критической оценке процесса эволюции понятия муниципальной (местной) собственности и научно-теоретических представлений о ее сущности и значения с учетом детерминант развития данного института, анализе проблем определения субъектов и объектов права муниципальной (местной) собственности и путей их решения, определение особенностей приобретения и прекращения права муниципальной собственности в указанных странах, выявлении специфики реализации права муниципальной собственности на недвижимое имущество, проведении сравнительного анализа использования муниципального имущества для создания юридических лиц и участия в их капитале, а также определении организационно-правовых форм партнерства между муниципалитетом и субъектами частного предпринимательства.

Диссертационная работа У. Гандболда обладает внутренним единством, логика изложения содержащегося в ней научного материала обусловлена поставленной целью, сформулированными исследовательскими задачами, объектом и предметом исследования. Диссертация содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора в современную науку.

Личный вклад соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, состоит в:

- установлении взаимосвязи между приверженностью теории государственного самоуправления и дуалистической теории самоуправления и возникновением принципиальных различий в сущностных характеристиках права муниципальной собственности в России и местной собственности в Монголии;
- критическом анализе влияния на институт муниципальной (местной) собственности концепции юридического лица публичного права, реализуемой в отношении муниципальных образований в МНР, а также обосновании целесообразности рассмотрения муниципальных образований в качестве субъектов права собственности с позиции юридической фикции;
- выявлении различий в законодательном закреплении объектов права муниципальной собственности в России и МНР, обусловленных принципиально разным подходом к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права, а также существования различных подходов к классификации объектов муниципальной собственности и разграничению объектов государственной и муниципальной собственности;

- теоретическом обосновании смешанной правовой природы приобретения и прекращения права муниципальной (местной) собственности в порядке разграничения публичной собственности;
- критическом анализе существенно различающихся оснований приобретения и прекращения права муниципальной (местной) собственности по российскому и монгольскому законодательству и формулировании предложений по его совершенствованию в части конкретизации механизма перехода права собственности к муниципальному образованию бесхозяйного имущества и безнадзорных животных, определения судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве и пр.
- выявлении специфики сделок по приобретению и прекращению права муниципальной собственности, характеризующихся наличием особых оснований для этого (приватизация, принудительное изъятие имущества и пр.), деформацией принципа свободы договора, при которой мнение контрагента фактически может не учитываться, тесной связью с принятием управленческих решений и т.п.
- формулировании авторского подхода к определению сущности и форм муниципально-частного партнерства, критической оценке изменений в законодательстве МНР, приведших к существенному сужению возможности подобного использования муниципального имущества;
- анализе особенностей передачи муниципального имущества в временное владение и пользование на основании договора, которое, как отмечается диссертантом, в обоих правовых порядках требует более четкого определения порядка и пределов ее реализации;
- оценке существующих законодательных подходов к закреплению условий и порядка участия муниципальных образований в учреждении юридических лиц и обосновании целесообразности принятия Закона о государственных и муниципальных юридических лицах;
- формулировании предложений по совершенствованию законодательства;
- личном участии в апробации результатов исследования в виде докладов на научных и научно-практических конференциях;
- публикации 3 научных статей в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК Минобра РФ, общим объемом более 2 п.л. .

Актуальность темы диссертационного исследования, проведенного У. Гандболдом, обусловлена следующими факторами.

Институт муниципальной собственности достаточно давно является предметом научных дискуссий, обусловленных сочетанием в нем публично-правовых и

частноправовых начал. Его формирование было неразрывно связано с развитием местного самоуправления как инструмента повышения эффективности решения стоящих перед государством задач на основе делегирования части полномочий местным органам власти, что потребовало обеспечения их имущественной самостоятельности посредством предоставления полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом соответствующего административно-территориального образования. Правовое оформление подобного экономико-управленческого решения в значительной мере предопределяется историческими особенностями развития государства, вследствие чего мы можем наблюдать формирование принципиально разных подходов к решению данного вопроса, которые варьируются от признания максимально широких правомочий, реализуемых от имени публично-правового образования, присущих институту собственности, до введения различного рода ограничений вплоть до отрицания самостоятельности муниципальной (местной собственности), которая в Монголии рассматривается как структурный элемент государственной собственности. При этом степень децентрализации власти существенным образом сказалась на содержании права муниципальной собственности. Особенно отчетливо это показывает сравнительный анализ российского и монгольского законодательства, развитие которого в силу ряда причин пошло различными путями, что отразилось как на используемой терминологии (в МНР используется понятие местной собственности), так и на сущностных характеристиках права муниципальной (местной) собственности.

Это обстоятельство позволяет по-новому взглянуть на данный гражданско-правовой институт, выявить преимущества и недостатки в сформированных в указанных государствах моделях муниципальной (местной) собственности и определить перспективы правового регулирования соответствующих отношений в целях создания более стабильной и надежной экономической основы существования населения на соответствующей территории, в том числе за счет стимулирования экономического развития, повышения эффективности использования муниципального имущества, расширения практики взаимодействия с предпринимательскими структурами, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению основ местного самоуправления. Все это требует доктринального обоснования специфики субъектов и объектов права муниципальной собственности, оснований и порядка его приобретения и прекращения, использования различных организационно-правовых форм вовлечения такого имущества в экономический оборот в постсоциалистических странах, таких как Россия и МНР. Особого внимания при этом заслуживают реализуемые законодателем подходы к решению этих вопросов, различия в которых, порой весьма значительные, безусловно, представляют интерес в

контексте развития науки гражданского права и определения направлений совершенствования законодательства.

Научная новизна диссертации определяется тем, что она представляет собой первое комплексное сравнительно-правовое исследование гражданско-правового института муниципальной собственности на постсоветском пространстве на примере России и МНР, в рамках которого были выявлены детерминанты его развития, выявлена и проанализирована специфика субъектов и объектов права муниципальной (местной) собственности, определены особенности его приобретения, прекращения и реализации в указанных государствах, а также сформулированы предложения по совершенствованию законодательства. При этом автором работы:

- на основе анализа доктринальных подходов, а также российского и зарубежного законодательства, выявлены факторы, детерминирующие развитие института права муниципальной собственности, прежде всего, на постсоветском пространстве;
- проанализированы различия в законодательном закреплении субъектов и объектов права муниципальной собственности в России и МНР с учетом существующих различий в определении его соотношения с правом государственной собственности, а также реализации в МНР проприетарной концепции толкования объектов вещных прав;
- дана оценка нормативно закрепленным подходам к определению гражданско-правового статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления в России и МНР;
- обоснована смешанная правовая природа приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности;
- систематизированы и соотнесены основания и особенности возникновения и прекращения права муниципальной собственности в России и МНР, реализуемые как в силу прямого предписания закона, так и на основании сделок;
- выявлены особенности используемых в России и МНР организационно-правовых форм муниципально-частного партнерства;
- определены особенности участия муниципальных образований в создании юридических лиц, дана оценка их правового статуса и перспектив правового регулирования их деятельности;
- сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Основные научные результаты, полученные автором, выражаются в положениях, вынесенных на защиту:

1. Теоретически обосновано, что различия в сущностных характеристиках права муниципальной собственности в Монголии и России, которое стало формироваться при переходе к рыночной системе экономических отношений, обусловлены приверженностью соответственно теории государственного самоуправления и дуалистической теории самоуправления. Это обуславливает существование принципиальных различий в построении системы экономических отношений и их соответствующего нормативно-правового закрепления: 1) в провозглашении муниципальной собственности в качестве особой формы государственной собственности в Монголии наряду с признанием ее в качестве самостоятельной формы собственности в России; 2) наличие более широкого объема полномочий у органов местного самоуправления в России при реализации во многом схожей коммунально-рентной модели ведения муниципального хозяйства.

Данное положение соответствует п. 5 паспорта научной специальности 5.1.3. - Частноправовые отношения: понятие, состав и структура. Отношения собственности; п. 32 паспорта научной специальности 5.1.3. – Зарубежный опыт регулирования гражданских отношений (включая отношения, связанные с осуществлением субъектами права предпринимательской и иной экономической деятельности), семейных отношений, процессуальных отношений и иных отношений, в том числе, осложненных иностранным элементом).

2. Сформулировано определение права муниципальной собственности в субъективном смысле как совокупности правомочий владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, реализуемых органами местного самоуправления и иными уполномоченными субъектами от имени и в интересах населения муниципального образования в порядке и пределах, установленных действующим законодательством. В силу этого признание муниципальных образований субъектами права собственности является юридической фикцией, позволяющей обособить имущество, предназначенное для удовлетворения прав и законных интересов населения соответствующей территории, и подчинить его в силу этого особому правовому режиму, характеризующемуся наличием особых оснований приобретения и прекращения права собственности, а также порядка и пределов использования соответствующего имущества.

Данное положение соответствует п. 5 паспорта научной специальности 5.1.3. - Частноправовые отношения: понятие, состав и структура. Отношения собственности; п. 6 паспорта научной специальности 5.1.3. - Теория субъектов. Особенности правового положения субъектов в отдельных сферах экономики и социально-культурной деятельности.

3. Выявлены причины существующих различий в законодательном закреплении объектов права муниципальной собственности в России и МНР, которые в значительной мере объясняются принципиально разным подходом к пониманию сущности прав на вещи и иные объекты гражданского права. Реализация в Монголии проприетарной концепции толкования объектов вещных прав позволяет рассматривать в этом качестве любые объекты, обеспечивая решение дискуссионных вопросов относительно права собственности муниципальных образований на средства бюджета, бездокументарные ценные бумаги и права на результаты интеллектуальной деятельности.

Данное положение соответствует п. 5 паспорта научной специальности 5.1.3. - Частноправовые отношения: понятие, состав и структура. Отношения собственности; п. 32 паспорта научной специальности 5.1.3. – Зарубежный опыт регулирования гражданских отношений (включая отношения, связанные с осуществлением субъектами права предпринимательской и иной экономической деятельности), семейных отношений, процессуальных отношений и иных отношений, в том числе, осложненных иностранным элементом).

4. Обосновывается смешанная правовая природа приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности. О публично-правовом характере соответствующих отношений свидетельствует: 1) наличие специфических оснований для принятия решения о передаче имущества, в качестве которых выступают: а) способность / не способность имущества обеспечивать решение установленных законом вопросов местного значения; б) фактическое использование передаваемого имущества публично-правовым образованием, выступающим в качестве его получателя, или созданным им унитарным предприятием, если это не противоречит его назначению либо в) необходимость материального обеспечения муниципального образования в связи распределением/ перераспределением предмета ведения и полномочий между органами власти различных уровней; 2) безвозмездность передачи права собственности; 3) административный порядок взаимодействия уполномоченных органов различного уровня и оформление передачи прав на имущество административным актом. Однако недопустимость игнорирования волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий привносит в эти отношения гражданско-правовую составляющую, базирующуюся на принципах равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Данное положение соответствует п. 5 паспорта научной специальности 5.1.3. - Частноправовые отношения: понятие, состав и структура. Отношения собственности.

5. Отмечено, что приобретение и прекращение права муниципальной собственности на основании сделки неизбежно несет на себе отпечаток особого правового статуса муниципального образования, что находит свое выражение в наличии специфических оснований для этого (приватизация, принудительное изъятие имущества и пр.), деформации принципа свободы договора, при которой мнение контрагента фактически может не учитываться, а также тесной связи с принятием управленческих решений.

Данное положение соответствует п. 7 паспорта научной специальности 5.1.3. – Основания возникновения и динамика частноправовых отношений. Сделки в сфере частного права; п. 8 паспорта научной специальности 5.1.3. – 8. Гражданско-правовое обязательство. Понятие и значение договора. Различные виды договорных и внедоговорных обязательств.

6. Выявлено, что позиция российского законодателя в отношении судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве, вступает в противоречие как с требованием целевого назначения муниципального имущества, так и экономическими интересами муниципального образования, вынужденного нести необоснованные расходы на оценку, учет, хранение и содержание неликвидных активов. Выход из этой ситуации видится в передаче движимого имущества муниципальным образованиям с целью его дальнейшей утилизации, а недвижимого – в федеральную собственность, что, с одной стороны, позволит избежать образования бесхозного имущества, потенциально создающего угрозу жизни, здоровью, имуществу и окружающей среде, а с другой, снизить нагрузку на местный бюджет (пп. 6, 14).

Данное положение соответствует п. 6 паспорта научной специальности 5.1.3. – Теория субъектов. Особенности правового положения субъектов в отдельных сферах экономики и социально-культурной деятельности; п. 14 паспорта научной специальности 5.1.3. – Наследование.

7. Сформулировано понятие муниципально-частного партнерства как совокупности нормативно закрепленных организационно-правовых форм взаимодействия муниципальных образований (в лице органов местного самоуправления) и субъектов предпринимательской деятельности на основе объединения имеющихся у них ресурсов и распределения рисков в соответствии с договором, заключаемым на долгосрочной основе для достижения общественно значимых целей. При этом в МНР сложилась одноуровневая модель публично-частного партнерства без выделения муниципального сегмента, что обусловлено достаточно высоким уровнем централизации управления и контроля со

стороны органов государственной власти в МНР, что препятствует эффективному решению стоящих перед ними задач.

Данное положение соответствует п. 17 паспорта научной специальности 5.1.3. - Государственная политика и государственное регулирование в сфере предпринимательства; п. 18 научной специальности 5.1.3. - Правовое регулирование инвестиционной деятельности. Правовой режим иностранных инвестиций; п. 32 паспорта научной специальности 5.1.3. – Зарубежный опыт регулирования гражданских отношений.

8. Обоснована необходимость формирования и законодательного закрепления единой концепция использования конструкции юридического лица публично-правовым образованием, в том числе муниципальным, для решения стоящих перед ним задач, что может быть реализовано посредством принятия Закона о государственных и муниципальных юридических лицах, в которых целесообразно определить: 1) особенности правового положения данной категории юридических лиц; 2) основания и порядок их создания, включая принятие соответствующего решения компетентным органом власти с учетом возможных ограничений по сферам деятельности; 3) особенности реализации публично-правовым образованием прав собственника /акционера /участника; 4) формирования органов управления и реализации ими своих полномочий, а также ответственности лиц, осуществляющих управление; 5) оценки эффективности деятельности таких юридических лиц, обеспечению ее прозрачности.

Данное положение соответствует п. 6 паспорта научной специальности 5.1.3. - Теория субъектов. Особенности правового положения субъектов в отдельных сферах экономики и социально-культурной деятельности.

Практическая значимость исследования состоит во всестороннем анализе закрепленного в гражданском законодательстве России и МНР института права муниципальной собственности, формировании теоретических подходов к решению возникающих в этой сфере правовых проблем, вызванных существующими в нем пробелами и противоречиями. Сформулированные в данной работе положения могут послужить теоретической основой для дальнейших исследований в этой сфере. Сформулированные диссертантом выводы и предложения в дальнейшем могут использоваться в целях совершенствования гражданского законодательства, регулирующего отношения, обусловленные существованием муниципальной собственности, устранению противоречий в правоприменительной практике по такой категории дел.

Степень достоверности положений и результатов исследования, проведённого У. Гандболдом.

Достоверность и обоснованность сформулированных У. Гандболдом научных положений, выводов и рекомендаций, не вызывает сомнения. Они обеспечиваются изучением и анализом широкого круга доктринальных и нормативно-правовых источников и судебной практики, применением совокупности методов, соответствующих предмету исследования, комплексным анализом института муниципальной (местной) собственности, выявлением и критической оценкой его структурных элементов, специфики приобретения и прекращения права муниципальной (местной) собственности, особенностей использования имущества в рамках муниципально-частного партнерства, учреждения юридических лиц и предоставления его во временное владение и пользование на основании гражданско-правовых договоров.

В частности, было исследовано российское и монгольское законодательство, регламентирующее отношения муниципальной собственности, дана критическая оценка его изменению. В то же время для иллюстрации альтернативных подходов к закреплению вещных прав административно-территориальных образований использовалось законодательство Республики Беларусь, Республики Казахстан и Китайской Народной Республики, выбор которых был обусловлен их принадлежностью к постсоциалистическим государствам. Значительное внимание было уделено материалам судебной практики, отражающим особенности применения положений законодательства о праве муниципальной собственности и способствующим выявлению существующих в нем пробелов и противоречий. Особое значение в этом смысле имеют позиции, сформированные Конституционным Судом РФ, отражающие фундаментальные представления о направлениях развития законодательства и правоприменительной практики.

Диссертант подробно проанализировал труды российских и иностранных ученых, посвященные проблемам муниципальной собственности, что позволило продемонстрировать существование различных доктринальных подходов к решению возникающих в рассматриваемой сфере проблем и на основе их анализа сформулировать собственные выводы и предложения. Это свидетельствует о полноте и всесторонности проведенного исследования. Содержащиеся в нем выводы и оценки соотносятся с существующими доктринальными позициями.

Обоснованность содержащихся в диссертации выводов и предложений обусловлена также успешным применением комплекса общенаучных и частно-научных методов познания. Приоритет среди них отдается диалектическому методу, позволяющему

рассмотреть правовые явления и процессы в их взаимосвязи и взаимообусловленности с социально-историческими факторами, выявить детерминанты формирования института права муниципальной (местной) собственности в системе гражданского права. Наряду с этим при изучении законодательства, доктринальных подходов и судебной практики были использованы общенаучные методы анализа и синтеза, системный и структурный подходы, позволившие, в конечном счете, сформулировать выводы по результатам проведенных исследований. Одновременное обращение к законодательству России и Монголии в целях выявления сходства и различий в гражданско-правовом регулировании отношений муниципальной собственности и определение на этой основе направлений совершенствования законодательства обусловило широкое использование сравнительно-правового метода. Наряду с этим применялся историко-правовой и формально-юридический методы.

Представленные в диссертации теоретические положения в полной мере согласуются с ранее проведенными исследованиями, которые критически, и весьма корректно оцениваются. Достоверность полученных автором научных результатов подтверждается также их апробацией и внедрением, соответствующих характеру и масштабу проведенного исследования. Основные результаты, полученные автором, были опубликованы в 3 рецензируемых научных изданиях и представлены на научно-практических конференциях, проводившихся в ведущих вузах.

Научные статьи, опубликованные автором в рецензируемых изданиях из перечня, рекомендованного ВАК при Минобрнауки России:

1. Ганболд У. Особенности муниципально-частного партнерства в России и Монголии. Государственная служба. N2, 2024, стр. 78-82.
2. Ганболд У. Право муниципальной собственности в России и Монголии. Государственная служба. N5, 2022, стр. 19-23.
3. Ганболд У. Право собственности административно-территориальных образований низшего уровня на постсоветском пространстве. Власть закона. N2, 2024, стр. 175-188.

На основании вышеизложенного диссертация на тему: «Право муниципальной собственности в России и Монголии» выполненная Унэнчем Ганболдом, рекомендуется к защите на соискание учёной степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.3 «Частно-правовые (цивилистические) науки».

Заключение принято на заседании кафедры правового обеспечения рыночной экономики Института государственной службы и управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» единогласно.

На заседании присутствовало 25 человек: «за» - 25 человек, «против» - нет.

Протокол от «07» октября 2024 г. № 2.

Заведующий кафедрой
правового обеспечения
рыночной экономики
Высшая школа правоведения
ИГСУ РАНХиГС доктор юридических наук,
профессор

В.В. Зайцев

Директор ИГСУ РАНХиГС

Р.Н. Корчагин