

В Диссертационный совет
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ОТЗЫВ

**официального оппонента Седовой Жанны Игоревны
на диссертацию Унэнч Ганболд на тему:
«Право муниципальной собственности в России и Монголии»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности: 5.1.3 «Частноправовые (цивилистические)
науки»**

Актуальность темы осуществленного автором диссертационного исследования не вызывает сомнения, поскольку вопросы приобретения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности имеют колоссальное значение, а вовлечение муниципального имущества в гражданский оборот в значительной мере влияет на эффективность выполнения функций местного самоуправления, а, следовательно, обеспечение нужд населения соответствующего территориального образования. Нельзя не признать, что возникающие в этой сфере проблемы неоднократно становились предметом научных исследований, однако, как показывает анализ доктрины, законодательства и судебной практики, целый ряд значимых вопросов, связанных с правом муниципальной собственности не получили своего решения, о чем свидетельствуют проблемы, возникающие в отношении выморочного и бесхозяйного имущества. Все большую актуальность приобретают вопросы повышения эффективности использования муниципального имущества, совершенствования форм и методов осуществления муниципально-частного партнерства, выбора оптимальной организационно-правовой формы юридических лиц, создаваемых при участии муниципальных образований, и т.п.

Научная новизна осуществленного диссертационного исследования отчетливо прослеживается в реализации авторского подхода к анализу проблем, связанных с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности, которые рассматриваются в сравнительно-правовом аспекте на основе соотношения норм российского и монгольского законодательства с выделением присущих им особенностей, обусловленных как спецификой формирования правовой системы, так и проводимой в каждом из государств политикой относительной централизации или децентрализации публичной власти. В частности, проанализированы различия в законодательном закреплении субъектов и объектов права муниципальной собственности в России и Монголии, дана оценка нормативно закрепленным подходам к определению гражданско-правового статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления, осуществлен глубокий анализ оснований и особенностей возникновения и прекращения права муниципальной собственности, реализуемых как в силу прямого предписания закона, так и на основании сделок. Диссертантом также критически осмыслены существующие в обоих правовых порядках подходы к вовлечению муниципального имущества в гражданский оборот, что послужило основой для формулирования конкретных выводов и предложений.

Структура научного исследования выстроена достаточно логично и последовательно. Ее основное содержание закономерно включает: главу, посвященную общей характеристике права муниципальной собственности в России и Монголии, что обусловило обращение автора сначала к понятию и сущности муниципальной собственности, затем к понятию, содержанию, субъектам и объектам права муниципальной собственности; отдельную главу, раскрывающую особенности приобретения и прекращения права муниципальной собственности в порядке разграничения публичной собственности, а также его приобретение и прекращение в силу прямого предписания закона и на основании сделки; а также главу, посвященную

правовым основам использования муниципального имущества, где акцент был сделан на муниципально-частном партнерстве и участии муниципальных образований в создании юридических лиц. Все это позволило решить поставленные задачи и достичь обозначенной цели диссертационного исследования.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что при анализе специфики муниципальной собственности диссертант соотносит ее с функционально близкими экономическими понятиями, такими как: общая племенная, общинная, кооперативная, коммунальная или коллективная собственность, - что позволяет более глубоко раскрыть сущность рассматриваемого понятия и определить предпосылки формирования соответствующей формы собственности (стр. 17 – 23 диссертации). Справедливым представляется и обращение диссертанта к доктрине общественного достояния для ее характеристик (стр. 27 диссертации).

При анализе существующих в науке и законодательстве подходов к определению субъекта права муниципальной собственности диссертант критически подходит к идее монгольского законодателя относительно признания территориальных образований публичными юридическими лицами, предлагая обратиться для этих целей к конструкции юридической фикции (стр. 42 диссертации). Характеризуя объекты права муниципальной собственности, автор закономерно останавливается на различных подходах к их определению в рассматриваемых им правовых порядках, используемых для этих целей законодательных презумпциях, уделяет внимание проблемам отнесения к ним казны и т.п.

Посвящая вторую главу особенностям приобретения и прекращения права муниципальной собственности, диссертант посчитал необходимым уделить особое внимание вопросам разграничения публичной собственности, которые нередко остаются вне поля зрения цивилистов, что вряд ли оправдано, учитывая, что, как справедливо отмечает автор, 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 (стр. 82 диссертации).

Обращаясь к проблемам приобретения и прекращения права муниципальной собственности в силу прямого предписания закона, автор отмечает сравнительно небольшой перечень оснований для этого в Монголии, что обусловлено как подходами к разграничению полномочий органов публичной власти различных уровней, так и используемой юридической техникой, приводящей в России к большей детализации таких оснований.

Анализируя особенности приобретения и прекращения права муниципальной собственности на основании сделок автор отмечает, что они неизбежно несут на себе отпечаток особого правового статуса муниципального образования, что находит свое выражение в: (1) наличии специфических оснований для передачи права собственности (приватизация, принудительное изъятие имущества и пр.); (2) деформации принципа свободы договора, при которой мнение контрагента фактически может не учитываться; (3) тесной связи с принятием управленческих решений и т.п. (стр. 120 диссертации).

Особое внимание диссертантом обоснованно уделяется заключению сделок на торгах, в правовом регулировании которых в ряде аспектов прослеживаются принципиальные различия. При том, что в обоих государствах, как отмечается автором, уделяется внимание поддержке отечественных производителей, выделяются льготные категории участников торгов, поддержка в этом качестве муниципальных юридических лиц в Монголии оценивается им критически с точки зрения защиты конкуренции. В свою очередь, для России негативным фактором является постоянное расширение оснований для закупок у единственного поставщика, что в Монголии возможно лишь в шести случаях.

Безусловный научный интерес представляет позиция автора относительно широкой трактовки муниципально-частного партнерства, которое при таком подходе, нашедшем свое закрепление в Монголии, позволяет охватить все организационно-правовые формы взаимодействия бизнеса и муниципалитетов, включая предоставление муниципального имущества во владение и (или) пользование гражданам и юридическим лицам на основании различных договоров с целью повышения эффективности его использования и увеличения доходной части бюджета (стр. 137 диссертации).

Заслуживает поддержки и обоснованная во втором параграфе третьей главы позиция автора относительно необходимости формирования и законодательного закрепления единой концепции использования публично-правовым образованием конструкции юридического лица, которая нашла свое воплощение к конкретным предложениям о принятии в РФ закона о государственных и муниципальных юридических лицах, где диссертант считает целесообразным определить особенности правового положения данной категории юридических лиц, подчеркнув их специальную правоспособность; основания и порядок их создания, включая принятие соответствующего решения компетентным органом власти с учетом возможных ограничений по сферам деятельности; особенности реализации публично-правовым образованием прав собственника /акционера /участника; формирования органов управления и реализации ими своих полномочий, а также ответственности лиц, осуществляющих управление; а также оценки эффективности деятельности таких юридических лиц, обеспечению ее прозрачности (стр. 163 – 164 диссертации).

Наиболее значимые выводы и предложения нашли свое выражение в восьми положениях, вынесенных диссертантом на защиту (стр. 9 – 12 диссертации).

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что тема и содержание диссертации Унэнч Ганболд «Право муниципальной собственности в России и Монголии», представленной на соискание ученой

степени кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки.

Теоретическая значимость исследования состоит в глубоком комплексном сравнительно-правовом анализе института права муниципальной собственности в российском и монгольском законодательстве, выявлению связанных с ним теоретических и практических проблем, выработке теоретических подходов к их решению. Это позволит говорить о том, что представленные в данной диссертации положения могут стать полноценной основой для дальнейших научных исследований. В свою очередь о **практической значимости** исследования свидетельствует возможность использования сформулированных автором выводов и предложений для совершенствования законодательства и практики его применения, использования в учебном процессе, а также в разработке муниципальных документов, опосредующих реализацию муниципальными образованиям правомочий собственника.

Полученные результаты исследования прошли апробацию, о чем свидетельствуют три публикации в рецензируемых научных изданиях.

Отмечая актуальность, научную новизну, теоретическую и практическую значимость представленного диссертационного исследования, научную обоснованность и апробацию содержащихся в нем выводов и предложений, можно прийти к выводу о том, что диссертация Унэнч Ганболд представляет собой научно-квалификационную работу, в которой на основании проведенных исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых позволяет говорить о решении научной задачи, имеющей значение для развития гражданского права, а также изложены новые научно обоснованные предложения по решению теоретических и практических проблем, связанных с осуществлением права муниципальной собственности, внедрение которых имеет существенное значение для правопорядка обоих рассматриваемых диссертантом государств.

В то же время некоторые выводы автора представляются дискуссионными и требуют дополнительного пояснения в ходе публичной защиты диссертации:

1. Вызывает возражения предложенный диссертантом механизм определения судьбы выморочного имущества и имущества, не реализованного в ходе конкурсного производства по делу о банкротстве. Позиция автора представляется излишне категоричной. Хотелось бы узнать позицию автора: целесообразно ли предлагаемое им решение подобных проблем реализовывать только после официальной оценки возможности реализации такого имущества предусмотренными законом способами, например, на торгах?

2. Представляется недостаточно отчетливой позиция автора относительно возможности признания муниципально-частного партнерства в качестве организационно-правовой формы вовлечения муниципального имущества в гражданский оборот (см. положение 7, вынесенное на защиту, – стр. 11 диссертации), учитывая то, что в Монголии, по утверждению самого диссертанта, сложилась одноуровневая модель публично-частного партнерства без выделения муниципального сегмента, обусловленная достаточно высоким уровнем централизации управления и контроля со стороны органов государственной власти.

3. Хотелось бы услышать позицию автора относительно новелл Федерального закона РФ от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», касающихся участия муниципальных образований в создании юридических лиц, которые по объективным причинам не нашли своего отражения в работе.

Обозначенные выше дискуссионные вопросы не умаляют теоретической и практической значимости проведенного Унэнч Ганболд диссертационного исследования и не снижают общей положительной оценки представленной работы.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о том, что диссертация Унэнч Ганболд на тему «Право муниципальной собственности в России и

Монголии» представляет собой самостоятельно выполненную, обладающую внутренним единством завершенную научно-квалификационную работу, раскрывающую актуальную для теории и практики частно-правовых (цивилистических) наук тему, которая соответствует требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 16.10.2024), а также п.п. 2.1, 2.3 Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом Ректора Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 28 февраля 2024 № 02-0355 (ред. от 12.12.2024 г.), а ее автор Унэнч Ганболд, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки.

Доктор юридических наук,
Заместитель генерального директора –
Директор по правовым вопросам и
корпоративным отношениям,
член Правления и Совета директоров
ПАО «ЭЛ5-Энерго»

Седова Жанна Игоревна

08.04.2025

Подпись заверяю:



З.В. ФЕДИНА
ГЛАВНЫЙ СПЕЦИАЛИСТ ПО
КАДРОВОМУ АДМИНИСТРИРОВАНИЮ,
ОТДЕЛ КАДРОВ

Почтовый адрес: 115093, г. Москва, ул. Павловская, д. 7, стр. 1
Телефон/факс: + 7 (495) 539-31-31; +7 (962) 996-46-40
Электронная почта: Zhanna.sedova@EL5-energo.ru