

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет К 12.09.386

На правах рукописи

УДК: 37. 014. 542 (575. 2) (043. 3)

Рыскулов Шерик Дуйшембекович

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**специальность: 12.00.03. – гражданское право; предприниматель-
ское право; семейное право; международное частное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Бишкек 2010

Работа выполнена на кафедре «Гражданского и предпринимательского права» Юридического факультета Казанского Государственного Университета имени В.И. Ульянова-Ленина

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Карягин Николай Егорович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Каудыров Толеш Ерденович
кандидат юридических наук
Пригода Надежда Петровна

Ведущая организация: Казахский национальный университет им. Аль-Фараби
кафедра гражданского и предпринимательского права, Республика Казахстан

Защита состоится «27» марта 2010 года в «10» часов на заседании диссертационного совета К 12.09.386 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Кыргызском Национальном Университете имени Жусупа Баласагына по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 394, корпус № 8, Юридический институт, ауд. № 400.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского Национального Университета им. Ж. Баласагына, по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 394, корпус № 8.

Автореферат разослан « » _____ 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент  **Т.И. Ганиева**

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Правовое положение государственных и муниципальных учреждений на различных этапах развития предопределяется рядом обстоятельств. В советский период значение правового статуса данных юридических лиц обеспечивалось тем, что государственные учреждения наряду с государственными предприятиями составляли подавляющее большинство юридических лиц.

В современных условиях государственные и муниципальные учреждения являются одним из видов юридических лиц, наряду с множеством организационно-правовых форм коммерческих и некоммерческих организаций. Особенности рыночной экономики ставят перед законодательством двойную задачу. С одной стороны, государственные и муниципальные учреждения призваны обеспечивать эффективное использование государственной и муниципальной собственности для решения различных социально-экономических задач. С другой стороны, нынешние условия предполагают достаточную самостоятельность указанных юридических лиц в использовании различных источников финансирования. В связи с этим они активно начали заниматься предпринимательской деятельностью. К примеру, государственные образовательные учреждения Кыргызстана в 1998 г. получили собственные доходы в сумме - 284239,0 сомов, в 2001 г. - 1037837,3 сомов, в 2008 г. уже составили - 1 635 565,5 сомов; доходы государственных учреждений здравоохранения в 1998 г. составляли - 16565,5 сомов, в 2004 г. - 117477,7 сомов, в 2008 г. - 277 532,6 сомов¹, т.е. сама тенденция показывает, что с каждым годом данные учреждения увеличивают средства, получаемые от оказания различных услуг. Эта тенденция, согласно данным Национального статистического комитета, имеет место и в отношении иных государственных и муниципальных учреждений Кыргызстана.

В отмеченных условиях, когда возможности государственных и муниципальных учреждений значительно расширены в частноправовой сфере, возникает немало проблем, обусловленных недостаточно продуманным и не полностью систематизированным законодательным регулированием их гражданско-правового положения в Кыргызстане. Четкое же определение прав, обязанностей и ответственности таких субъектов позволит оптимизировать финансово-экономическое обеспечение, а также существенно повысит их роль в различных сферах

¹Статистические данные получены с официального сайта Национального статистического комитета Кыргызской Республики
- <http://www.stat.kg/stat.files/tematika/Топровля/Ежегодник/topr%2015%20.pdf>

жизнедеятельности общества: образовании, культуре, здравоохранении и т.д. Поэтому и возникает необходимость исследования гражданско-правового положения обозначенных видов юридических лиц в Кыргызской Республике, и соответственно, выработки эффективных путей совершенствования нормативной регламентации их правового статуса.

В то же время, актуальность исследования правового положения государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике обусловлена также тем, что нормы об указанных видах юридических лиц в последнее время в отдельных странах СНГ подвергаются значительным переменам. В частности, интересным для кыргызской цивилистики выглядит опыт Российской Федерации по реформированию государственных и муниципальных учреждений, проявлением которого стала дифференциация законодательства о бюджетных и автономных учреждениях.

Степень разработанности темы. В советский период в рамках анализа права государственной собственности рассматривался статус учреждения в исследованиях С.И. Аскназия, А.В. Венедиктова, С.Н. Братуся, Ю.К. Толстого, Д.М. Генкина, В.П. Грибанова, О.А. Красавчикова, М.И. Кулагина, Я.Ф. Миколенко, Р.О. Халфиной, В.А. Рахмиловича, М.С. Корнеева. Именно их усилиями были разработаны основные теоретические вопросы, связанные с правовым положением государственных юридических лиц, в том числе учреждений (в частности, теории сущности государственных юридических лиц, их имущественные права и др.).

В правовой науке современного Кыргызстана проблематика гражданско-правового положения учреждений, в целом, государственных и муниципальных учреждений в частности, до сегодняшнего дня остается не разработанной. Так отсутствуют монографические или диссертационные работы, посвященные данному вопросу. Однако указанная тематика фрагментарно представлена на уровне учебника (Ч.И. Арабаева), комментария к Гражданскому кодексу Кыргызской Республики (подготовленное коллективом авторов: Г. А. Люлаковой, Н. М. Асеиновой, И. Я. Поляковой, Х. Окман, Г.А. Каликовой, Н.С. Галлямовой и др.), монографии (Н.А. Омукеевой) или практического руководства (Н. Аленкиной) в рамках изучения некоммерческих организаций как юридических лиц.

В связи с этим разработка тематики современного состояния гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений является самостоятельным направлением теоретических

исследований, результаты которого могут качественно повлиять на совершенствование гражданского законодательства Кыргызстана.

Между тем, возбуждение интереса для науки Кыргызстана опыта гражданско-правовой регламентации государственных и муниципальных учреждений России, позволяет обратиться к трудам современных российских ученых. Хотя, как и в цивилистике Кыргызстана отсутствуют работы, посвященные указанным видам учреждений. Все же учеными России была исследована правовая природа учреждений как юридических лиц в целом (А.В. Егоров, Ю.Г. Лескова, А.А. Попов), так и отдельные ее виды (З.А. Ахмедова – социокультурные учреждения; Е.А. Ромашко – государственные органы со статусом юридического лица; Р.Н. Шалайкин – учреждения МВД; Н.Е. Карягин, Л.Г. Максимец, А.В. Самсонова – образовательные учреждения), которые содержат обширный материал по данной тематике.

Тем не менее, ряд вопросов связанных с реорганизацией и управлением указанными учреждениями, остаются за рамками нашего исследования в силу достаточной изученности проблематики¹.

Целью диссертационного исследования является выработка целостного научного представления о современном состоянии гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике.

Поставленная цель обусловила выдвижение следующих задач:

- рассмотреть значение учреждений как юридических лиц Кыргызстана, в советский и современный периоды;
- с учетом теоретических начал и предназначения государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц в Кыргызской Республике исследовать их сущность, а также раскрыть их понятие и признаки;
- определить современное состояние и перспективы развития нормативного регулирования государственных и муниципальных учреждений; а также провести сравнительно-правовой анализ законодательства Кыргызстана и России, устанавливающих гражданско-правовое положение указанных юридических лиц;

¹К примеру, Королева Т.В. и Чепарина О.А. рассматривали правовые вопросы управления образовательными учреждениями России. Аксенова Е.В. специально изучала вопросы реорганизации юридических лиц, в том числе государственных и муниципальных учреждений.

- проанализировать особенности и содержание гражданской правосубъектности государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике;
- выявить юридическую природу права оперативного управления, его характерные черты, а также права учредителя и учреждения на использование имущества, принадлежащего на указанном праве в Кыргызской Республике;
- определить место права самостоятельного распоряжения в системе иных вещных прав в Кыргызской Республике, а также обозначить его нормативное содержание и взаимосвязь с правом на предпринимательскую деятельность.

Объектом исследования явились гражданско-правовые отношения с участием государственных и муниципальных учреждений в Кыргызстане.

Предмет исследования составили нормы законодательства Кыргызстана о государственных и муниципальных учреждениях, практика их применения, а также научные концепции, посвященные исследуемой теме. Кроме того, изучались нормативные акты Российской Федерации, регулирующие правовое положение указанных видов юридических лиц.

Методологической основой исследования стали: диалектический; сравнительно-правовой; формально-юридический; системно-аналитический; исторический; описательный и другие методы исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды, таких исследователей, как: К. Альчиев, Ч.И. Арабаев, С.И. Аскназий, З.А. Ахметьянова, А.Б. Бабаев, Ю.Г. Басин, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, В.В. Витрянский, В. Витквявичюс, Д.М. Генкин, Л.Л. Герваген, И.П. Грешников, В.П. Грибанов, А. Диденко, И.В. Ершова, И.У. Жанайдаров, С.А. Зинченко, Т. Ибрагимова, О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыков, В.П. Камышанский, Н.Е. Карягин, С.Ф. Кечекьян, Н.В. Козлова, А.В. Коновалов, М.С. Корнеев, О.А. Красавчиков, М.И. Кулагин, Д.И. Мейер, В.П. Мозолин, В.А. Рахмилович, О.Н. Садиков, М.К. Сулейменов, Е.А. Суханов, Ю.К. Толстой, Л.Л. Чантурия, В.Е. Чиркин, Г.Ф. Шершеневич, Л.В. Щенникова и др.

Нормативную основу составили: Конституция Кыргызской Республики; Гражданский кодекс Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», а также иные законы и подзаконные нормативные правовые акты, посвященные правовому положению государственных и муниципальных учрежде-

ний; нормативные правовые акты, разработанные в советский период; Гражданский кодекс Российской Федерации; Федеральный закон Российской Федерации «Об автономных учреждениях».

Эмпирическую основу составили судебная практика местных судов и Верховного суда Кыргызской Республики. Определенные выводы были разработаны на основе статистических данных Национального статистического комитета Кыргызской Республики и информационного материала мэрии г. Бишкека. Положения и выводы диссертационного исследования опираются также на уставы различных государственных и муниципальных учреждений (Национального центра кардиологии и терапии имени акад. М. Миррахимова при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики, Нарынского областного музыкально-драматического театра им. М. Рыскулова и др.).

Кроме того, в работе была использована Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что настоящая работа является первым диссертационным исследованием в Кыргызстане, в котором рассматривается гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике. В работе впервые определяются:

- сущность государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц;
- необходимость нормативного закрепления права местных органов власти на создание, реорганизацию и прекращение учреждений;
- состояние и перспективы развития нормативного регулирования гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений;
- общие и особенные черты правового положения государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц в Кыргызстане и России;
- система норм, определяющих содержание права на предпринимательскую деятельность государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц;
- юридическая природа права оперативного управления учреждений как вещного права;
- особенности характерных черт права оперативного управления учреждений как вещного права;
- нормативное содержание права самостоятельного распоряжения имуществом учреждений.

Научная новизна конкретизируется в следующих основных положениях, выносимых на защиту, которые являются либо новыми, либо обладают элементами научной новизны:

1. Определяется, что гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений обусловлено необходимостью достижения оптимального соотношения частноправового и публично-правового регулирования. Частноправовые начала проявляются в наличии у государственных и муниципальных учреждений гражданской правосубъектности, а также права самостоятельного распоряжения доходами, полученными от предпринимательской деятельности. Публично-правовые интересы связаны с тем, что цели дееспособности таких субъектов направлены на решение задач, стоящих перед государством и муниципальными образованиями.

2. Обосновывается, что следует отдельно законодательно предусмотреть права местных органов власти на создание, реорганизацию и прекращение учреждений. Данное право неразрывно связано со способностью территориальных образований иметь имущество на праве собственности и во многом обусловлено их направленностью на решения задач, относящихся к местному сообществу.

3. Установлено, что законодательное регулирование гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений должно основываться на принципе единства и дифференциации, состоящем в том, что ключевую роль в таком регулировании должны занимать Гражданский кодекс КР и Закон КР «О некоммерческих организациях». В то же время особенности правового положения указанных юридических лиц в отдельных отраслях (образование, культура), а также особенности муниципальных учреждений делают необходимым принятие специальных нормативных актов. Однако для повышения эффективности действия указанных нормативных актов следует скорректировать отдельные нормы - с учетом обеспечения специфики государственных и муниципальных учреждений (по вопросам взаимоотношений с учредителем) и в связи с необходимостью приведения их в соответствие с Гражданским кодексом КР (по вопросам правового режима имущества).

4. На основе сравнительного анализа законодательства Кыргызстана и России сделан вывод, что введение в России двух типов государственных и муниципальных учреждений (бюджетных и автономных), способствовало выделению определенных особенностей в их правовом положении, в отличие от таких субъектов в Кыргызстане. При сохранении общих характерных черт государственных и муниципальных учреждений Кыргызстана и бюджетных учреждений России

(унитарность создания, финансирование со стороны собственника полностью или частично, единый правовой режим имущества и ответственности), имеются такие особенности автономных учреждений России, как: в некоторых случаях учредитель, может и не финансировать их деятельность; расширены объекты права самостоятельного распоряжения (ими могут быть все имущество, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, предоставленного собственником); учредитель не вправе изымать имущество; расширены рамки собственной имущественной ответственности автономных учреждений (объектом взыскания может выступать все имущество за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, предоставленного собственником), а также отсутствует субсидиарная ответственность учредителя.

5. Определено, что понятие права на предпринимательскую деятельность является единым для всех юридических лиц, но содержание такого права может быть различным. При этом особенности содержания, отмеченного права, государственных и муниципальных учреждений устанавливаются нормами, в зависимости от источника регулирования: гражданским и публичным законодательством; а также в зависимости от вида указанных учреждений: актами республиканских и местных органов. Право на осуществление предпринимательской деятельности реализуется юридическими лицами, в том числе государственными и муниципальными учреждениями, как в непосредственной, так и в опосредованной формах.

6. Представляется, что правовая природа права оперативного управления предопределяется двумя обстоятельствами. С одной стороны, право оперативного управления, как и другие ограниченные вещные права, является обременением чужой собственности. С другой стороны, исторически данное право выступает средством осуществления права государственной и муниципальной собственности. Это проявляется в обусловленности содержания права оперативного управления возможностями собственника определять задание и назначение имущества, а также изъять объекты.

7. Обосновывается, что право оперативного управления государственных и муниципальных учреждений характеризуется таким свойством, как право следования. Однако право следования имеет ограниченный характер применения, в частности, оно может быть реализовано только при передаче государственного имущества в муниципальную собственность.

8. Выявлено юридическое содержание права самостоятельного распоряжения государственных и муниципальных учреждений: во-

первых, оно включает не только право «распоряжения», но и иные правомочия (владения и пользования); во-вторых, учредитель не вправе изъять такое имущество, хотя именно он обладает возможностью определять порядок использования объектов, состоящих в «самостоятельном распоряжении»; в-третьих, данное право распространяется только на доходы учреждений.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут способствовать углублению знаний о понятии, сущности, системе законодательства, правосубъектности и имущественно-правовых основах государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц в Кыргызской Республике. Также огромное значение имеют выводы, основанные на сравнительном анализе законодательства Кыргызстана и России об указанных видах юридических лиц. Определенные положения, содержащиеся в диссертации, могли бы послужить предметом дальнейших научных исследований, а отдельные части диссертационного исследования – найти применение в учебном процессе (при проведении лекционных и семинарских занятий) юридических вузов и факультетов в рамках курса «Гражданское право» или специальных курсов гражданско-правового цикла.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы при совершенствовании действующих нормативных актов, регулирующих различные аспекты правового положения государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц в Кыргызской Республике. Кроме того, отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы судебными органами при разрешении споров, связанных с применением законодательства о государственных и муниципальных учреждениях в Кыргызстане.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена на кафедре гражданского и предпринимательского права юридического факультета Казанского государственного университета им. В.И.Ульянова-Ленина, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Кроме того, диссертационное исследование обсуждено и рекомендовано к защите кафедрами гражданского права и процесса юридического института Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына; специальных юридических дисциплин Чуйского университета. Результаты проведенного исследования докладывались на различных международных научно-практических конференциях. Основные положения и выводы работы отражены в восьми статьях диссертанта, опубликованных в периодических печатных изданиях,

включенных в перечень НАК Кыргызской Республики и в зарубежном издании.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь подразделов, заключения и библиографического списка использованных источников.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируются цели, задачи, объект, предмет, методологическая основа исследования; приводятся основные положения, выносимые на защиту, и определяется их научная новизна; а также освещается теоретическая и практическая значимость; представляются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц в Кыргызской Республике» посвящена исследованию вопросов становления, понятия, сущности, признаков и видов государственных и муниципальных учреждений; а также определению состояния и перспектив развития нормативного регулирования гражданско-правового положения указанных субъектов.

В первом подразделе первой главы «Исторические и теоретические аспекты развития гражданско-правового положения учреждений (советский и современный периоды)» отмечается, что значимость советского периода в развитии государственности Кыргызстана позволяет обратиться к изучению становления учреждений именно этого периода и сопоставить их гражданско-правовое положение с нынешним этапом.

Диссертантом отмечается, что в советский период юридическими лицами являлись только те учреждения, руководители которых были вправе самостоятельно распоряжаться средствами. Это определено в Гражданском кодексе Киргизской ССР (1964 г.), с одновременным выделением их самостоятельной ответственности (при наличии субсидиарной - учредителя) и права на имущество (оперативное управление). Разработка же в это время различных теорий сущности государственных юридических лиц также подтверждала вышеотмеченные положения, поскольку теории сущности (в виде теорий коллектива, директора, администрации и государства) были направлены на поиск именно субъекта, который управлял государственным юридическим лицом.

Хотя Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (который также действовал на территории советского Кыргызстана) не придавал никаким учреждениям статуса юридического лица, как определяет диссертант, он не имел практического воплощения. Так как Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» учреждениям, руководители которых самостоятельно распоряжаются средствами, была предоставлена возможность совершать определенные сделки, что и означало признание их участниками имущественных отношений (т.е. юридическими лицами).

Автором делается вывод, что правовое положение современных учреждений характеризуется признанием Гражданским кодексом КР (1996 г.) всех без исключения учреждений юридическими лицами, в том числе наделенные частными лиц правом создания учреждений. Хотя и отдельные признаки юридических лиц (организационное единство, имущественная обособленность и ответственность) проявляются в них с определенными особенностями.

Во втором подразделе первой главы «Понятие, сущность и признаки государственных и муниципальных учреждений», с учетом теоретических начал и предназначения государственных и муниципальных учреждений рассматривается их сущность, а также исследуются их понятия и признаки.

Диссертант приходит к выводу, что сущность гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений заключается в необходимости обеспечения оптимального соотношения частноправового и публично-правового регулирования. Частноправовые начала проявляются в наличии у таких субъектов гражданской правосубъектности, а также права самостоятельного распоряжения доходами, полученными от предпринимательской деятельности. Публично-правовые интересы связаны с тем, что цели их дееспособности направлены на решение задач стоящих перед государством и муниципальными образованиями. Последнее исходит из того, что данные субъекты реализуют минимальные социальные стандарты, гарантированные государством и муниципалитетами (в области здравоохранения, культуры и т.д.) или исключительные полномочия последних (проведение политики в области обороны, налогообложения, обеспечения общественного порядка). Кроме того, выполнение указанными учреждениями задач, стоящих перед государством и муниципалитетами, способствовало признанию их в науке гражданского права опосредованной формой участия государства и муниципалитета в имущественном обороте. Также регулированию правового положения госу-

дарственных и муниципальных учреждений нормами бюджетного и иного законодательства публичного характера.

В то же время, диссертантом замечается, что вышеотмеченные выводы могут коснуться более общей проблемы гражданского права – «юридическое лицо публичного права», которым придается междисциплинарность данному институту. Однако отмечает диссертант, в выводах о публичности задач указанных учреждений не придается комплексность институту юридического лица. Так как правовое регулирование отмеченных учреждений нормами публичного права является лишь их особенностью. К примеру, нормы бюджетного законодательства предусматривают необходимость утверждения смет расходов учредителем, этим проявляется лишь воля последнего, которая никак иначе не может проявиться. Кроме того, последним ограничивается лишь само учреждение, а не его контрагенты.

Автором определяется необходимость установления самостоятельного права местных органов власти на создание (соответственно и на реорганизацию и ликвидацию) учреждений. Это является следствием придания муниципальной собственности отдельного значения, на основе Закона КР «Об органах местного самоуправления и местной государственной администрации» от 12 января 2002 (а также новая редакция данного закона от 29 мая 2008 г.) и Закона КР «О муниципальной собственности» от 15 марта 2002 г. С другой стороны, муниципальные учреждения направлены на осуществление целей, стоящих именно перед местными органами власти (посредством реализации «исключительных» компетенций местного сообщества, в частности - общеобразовательными учреждениями или посредством формирования системы жизнеобеспечения определенной территории, в частности - различными культурными и социальными учреждениями). Соответственно, легальное определение учреждений следует изложить в следующей редакции - «Учреждением признается государственная, муниципальная и иная организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью либо частично» (п.1 ст. 164 Гражданского кодекса КР).

Автором выделяются следующие признаки государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц: субъект создания; унитарность создания; финансирование собственником полностью либо частично; специфика правового режима имущества и ответственности. При этом диссертантом замечается, что отдельные нормативные акты, а также некоторые исследователи допускают колебания суще-

ствования признаков унитарности создания и финансирования собственником.

В третьем подразделе первой главы «Виды государственных и муниципальных учреждений» исследуются классификационные виды, позволяющие выделить общее и особенное отдельных категорий учреждений.

Автором отмечается, что в литературе виды государственных и муниципальных учреждений представлены на следующих классификационных основаниях: в зависимости от категории собственника; в зависимости от выполняемых функций; в зависимости от обладания правом вести самостоятельную деятельность, приносящую доход. Диссертантом дополнительно выделяется такое основание группирования данных учреждений: в зависимости от их значимости в обществе («национальные» и «иные» учреждения). Статус «национальный» присуждается указанным субъектам – за особые заслуги и достижения в области науки, экономики, культуры, искусства, образования, здравоохранения и спорта. Кроме того, в отличие от иных, «национальные» учреждения вправе получать дополнительные надбавки к должностным окладам и другие поощрительные выплаты, направленные на более самостоятельное осуществление своей деятельности, а также они ликвидируются только решением Президента КР.

В то же время, диссертантом замечается, что представление видов государственных и муниципальных учреждений на самых различных основаниях, показывает разноплановость выполняемых ими задач.

В четвертом подразделе первой главы «Современное состояние и перспективы развития нормативного регулирования гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений» исследуются нормативные акты, непосредственно регулирующие правовое положение данных учреждений, а также перспективы их законодательного обеспечения. Кроме того, проводится сравнительный анализ системы законодательства о государственных и муниципальных учреждениях и их правового положения в Кыргызстане и России.

Автором отмечается, что систему нормативных актов, регулирующих гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений, составляют: акты, направленные на законодательное формирование всех некоммерческих организаций, в том числе государственных и муниципальных учреждений, - Гражданский кодекс КР и Закон КР «О некоммерческих организациях»; Законы КР «О музеях и музейном фонде КР», «О библиотечном деле», «Об организациях здравоохранения» и др. являются актами, регулирующие право-

вое положение государственных и муниципальных учреждений в зависимости от отрасли их возникновения; а также некоторые нормативные акты местного самоуправления, дополняют систему правового регулирования муниципальных учреждений.

Исходя из вышесказанного, диссертантом делается вывод, что система законодательного регулирования правового положения указанных учреждений должна основываться на принципе единства и дифференциации, состоящем в том, что ключевую роль в таком регулировании должны занимать Гражданский кодекс КР и Закон КР «О некоммерческих организациях». В то же время особенности правового положения отмеченных юридических лиц в отдельных отраслях (образование, культура), а также особенности муниципальных учреждений делают необходимым принятие специальных нормативных актов.

Однако, как отмечает автор, для эффективности действия актов, регулирующих гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений, необходимо, во-первых, внести изменения в отдельные нормы Закона КР «О некоммерческих организациях», направленные на определение особенностей данных учреждений (по вопросам взаимоотношений с учредителем); во-вторых, ликвидировать некоторые положения норм Законов КР «О музеях и музейном фонде КР» и «Об образовании», в целях приведения в соответствие с Гражданским кодексом (по вопросам правового режима имущества).

Исследуя вопрос о построении системы норм о государственных и муниципальных учреждениях Кыргызстана, диссертант определяет, что она исходит из опыта других стран СНГ. Однако в их числе выделяется Россия, где введение в 2006 г. двух типов учреждений (бюджетные и автономные) привело к иному структурированию актов о них. В первую очередь, законодательство России направлено на правовое регулирование вышеотмеченных субъектов специальным Федеральным законом (действием Федерального закона «Об автономных учреждениях», соответственно, полным оформлением их деятельности будет разработка и принятие закона о бюджетных учреждениях); а также такие учреждения выведены из действия Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Автор делает вывод, что введение двух типов государственных и муниципальных учреждений в России привело, не только к построению системы нормативных актов о них на иных основаниях, но и выделению особенностей в их правовом положении, в отличие от таких субъектов в Кыргызстане. При сохранении общих характерных черт государственных и муниципальных учреждений Кыргызстана и бюджетных учреждений России (унитарность создания, финансирование

со стороны собственника полностью или частично, единый правовой режим имущества и ответственности), имеются такие особенности автономных учреждений России, как: учредитель, при определенных обстоятельствах, может и не финансировать их деятельность; расширен круг объектов права самостоятельного распоряжения (в их число включено всё имущество, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, предоставленного собственником); учредитель не вправе изымать имущество; расширены рамки собственной имущественной ответственности автономных учреждений (объектом взыскания может выступать все имущество за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества, предоставленного собственником), а также отсутствует субсидиарная ответственность учредителя.

Превалирующие моменты в правовом положении автономных учреждений России (закрывающиеся, во-первых, в более широком правомочии по распоряжению имуществом; во-вторых, в самостоятельной имущественной ответственности), а также тождественные предпосылки для включения автономных учреждений в имущественный оборот Кыргызстана, дают основания полагать о необходимости введения в будущем аналогичного типа учреждений в отечественное законодательство. Однако диссертантом определяется, что вышеотмеченное требует дополнительной разработки в науке гражданского права Кыргызстана.

Вторая глава «Гражданская правосубъектность и имущественные основы правового положения государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике» посвящена рассмотрению вопросов правосубъектности, а также имущественных начал государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц.

В первом подразделе второй главы «Правосубъектность государственных и муниципальных учреждений» анализируются особенности и содержание правосубъектности указанных видов юридических лиц.

Автор делает вывод, что гражданская правосубъектность определяет правовое положение субъекта и представляет собой совокупность установленных законодательством абстрактных правовых возможностей и предпосылки для осуществления прав и обязанностей в гражданском обороте. Гражданская правосубъектность включает следующие элементы: правоспособность, дееспособность и ответственность.

Правоспособность и дееспособность государственных и муниципальных учреждений, отмечает автор, реализуется в следующих видах

деятельности: основная, хозяйственная и предпринимательская. Основной деятельностью указанных субъектов являются: во-первых, профильная. Во-вторых, недопустимость преследования цели получения прибыли учреждениями (и всех некоммерческих формирований) позволяет признавать ее осуществляемой только на бесплатной основе. Из их числа, «основная деятельность» только учреждений, создаваемых как «органы управления», может быть как бесплатной, так и платной. Поскольку, оказание ими платных услуг не преследует цели получения прибыли. С другой стороны, они и не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность. Хозяйственной же является «сопутствующая» и «связанная» с «основной» деятельность, направленная на обеспечение каждодневного существования.

Понятие права на предпринимательскую деятельность является единым для всех юридических лиц КР, но содержание такого права может быть различным. При этом особенности содержания отмеченного права, в отношении государственных и муниципальных учреждений, устанавливаются нормами, в зависимости от источника регулирования: гражданским и публичным законодательством; а также в зависимости от вида указанных учреждений: актами республиканских и местных органов. Диссертант определяет, что юридические лица, в том числе обозначенные учреждения, осуществляют права на предпринимательскую деятельность как непосредственно, так и опосредованно. Последнее выражается в том, что государственные и муниципальные учреждения могут создавать хозяйственные общества и товарищества (в качестве коммандитных товарищей), а также ассоциации (союзы). Причем учреждения, создаваемые как «органы управления», вправе участвовать в деятельности только акционерных обществ. Из числа же «органов управления» лишь Госкомимуществу и Управлениям по муниципальной собственности предоставлено такое право.

Ответственность учреждений, отмечает диссертант, характеризуется тем, что недопустимость применения процедур несостоятельности влечет необходимость обеспечения прав кредиторов посредством неполной ответственности - учреждений и дополнительной - учредителя.

Автор делает вывод, что на сегодняшний день, процедура регистрации создания и прекращения является единой, для всех государственных и муниципальных учреждений, в отличие от ранее действовавших положений. Когда для учреждений в виде «органов управления» и «образовательных организаций» были предусмотрены особые условия возникновения.

Во втором подразделе второй главы «Право оперативного управления на имущество государственных и муниципальных учреждений» исследуется значение права оперативного управления как имущественной основы правового положения данных субъектов.

Конструкция права оперативного управления, разработанная в 40-е годы прошлого столетия, как отмечает диссертант, продолжает сохраняться в имущественном обороте современного периода, предоставляя учредителю право собственности, а субъекту лишь возможность управления имуществом. В связи с чем, по мнению автора, правовая природа оперативного управления, с одной стороны, заключается в том, что является обременением чужой собственности. С другой – исторически выступает средством осуществления права государственной и муниципальной собственности. Это следует из того, что, во-первых, использование имущества, принадлежащего на праве оперативного управления, ограничивается усмотрением собственника. Исходя из этого, учредитель устанавливает «задания» и определяет «назначения» имущества (п.1 ст. 231 Гражданского кодекса КР); во-вторых, собственник сам определяет необходимость какого-либо имущества или он устанавливает, не создается ли помеха для реализации целей наличие какого-либо имущества (т.е. комплекс материальных ценностей, зданий, сооружений должен строго служить поставленным целям и создавать целостную технологическую цепочку). Поэтому учредитель вправе «изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество» (п.2 ст. 231 Гражданского кодекса КР).

Исследуя характерные черты оперативного управления, как вещного права, автор отмечает, что ими являются как абсолютность, так и «право следования». Однако право следования имеет ограниченный характер применения, в частности, оно может быть реализовано только при передаче государственного имущества в муниципальную собственность.

Диссертант делает вывод, что собственник имущества принадлежащего на праве оперативного управления, лишается возможности фактического использования права владения, пользования и распоряжения. В то же время, он сохраняет способность иметь сами правомочия. Именно из этого, вытекают дополнительные превалирующие права собственника: установления «задания» и определения «назначения» имущества; права ликвидации учреждения, следствием чего и является прекращение права оперативного управления; изъятие излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества.

Рассматривая права учреждений, автор приходит к выводу, что им принадлежат, в отношении имущества, предоставленного собственником как право владения и пользования, так и правомочие распоряжения. Однако ограниченный характер права оперативного управления в том и заключается, что во-первых, «распоряжение» имуществом возможно только в случаях использования денежных средств, сдачи имущества в аренду или при списании «негодных» материальных и иных ценностей; во-вторых, при этом необходимо согласие собственника.

Здесь же диссертантом определяется, что действительность правомочия «распоряжения» учреждений требует корректировки конкретных норм Гражданского кодекса КР.

В третьем подразделе второй главы «Право самостоятельного распоряжения на имущество государственных и муниципальных учреждений» исследуются вопросы места права самостоятельного распоряжения в системе иных вещных прав и ее юридическое содержание, а также взаимосвязь с правом на предпринимательскую деятельность.

Рассматривая различные мнения о месте права самостоятельного распоряжения в системе иных вещных прав, автор приходит к выводу, что оно не может отождествляться ни с правом собственности, ни с хозяйственным ведением, а также недопустимо признавать его как отдельное вещное право. Исходя из этого, данное право является элементом правового режима оперативного управления.

Определяя юридическое содержание самостоятельного распоряжения, диссертант выделяет следующие положения: во-первых, оно предоставляет не только право «распоряжения», но и иные правомочия (владения и пользования); во-вторых, учредитель не вправе изъять такое имущество, хотя именно он обладает возможностью устанавливать порядок его использования; в-третьих, данное право распространяется только на доходы учреждений.

Автором отмечается, что право на занятие предпринимательской деятельностью и право самостоятельного распоряжения как элементы гражданской правоспособности учреждений проявляются во взаимовлиянии. Так как последний произведен от первого и является правовой предпосылкой для осуществления предпринимательской деятельности.

В заключении диссертационного исследования были сделаны следующие выводы:

1. В советский период статус юридического лица придавался только тем учреждениям, руководители которых были вправе самостоятельно распоряжаться средствами. На сегодняшний же день, все учреждения в Кыргызстане, без исключения, признаны юридическими лицами.

2. Сущность гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений заключается в сочетании как частно-правовых, так и публично-правовых элементов.

Местные органы власти должны обладать самостоятельным правом на создание, реорганизацию и ликвидацию учреждений.

Признаками государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц являются: субъект создания (государство и муниципалитеты); унитарность создания; финансирование собственником полностью либо частично; специфика правового режима имущества и ответственности.

3. Выявлены теоретические основы, позволяющие провести систематизацию современного состояния нормативного регулирования гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений. В то же время для эффективности действия указанных актов предложены пути их совершенствования.

Введение двух типов (бюджетных и автономных) государственных и муниципальных учреждений в России привело в отличие от законодательства Кыргызстана: а) построению системы нормативного регулирования отмеченных видов юридических лиц на иных основаниях; б) выделению в их правовом положении отличительных особенностей.

Хотя и введение автономных учреждений в законодательство Кыргызстана, по аналогии с Россией, требует дополнительной теоретической разработки, все же существуют все основания для их включения в отечественный имущественный оборот.

4. Гражданская правосубъектность состоит из следующих элементов: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. При этом, правоспособность и дееспособность учреждений реализуются в следующих видах деятельности: основная, хозяйственная и предпринимательская.

5. Право оперативного управления, с одной стороны, направлено на обременение чужой собственности. С другой - выступает средством осуществления права государственной и муниципальной собственности. Характерными же чертами права оперативного управления, как

вещного права, являются как абсолютность, так и право следования. Однако право следования может быть реализовано только при передаче государственного имущества в муниципальную собственность.

Как собственник, так и обладатель оперативного управления, сохраняют за собой правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом. Но первый из них лишается фактической возможности реализовывать эти права, а учреждение же может осуществлять правомочие распоряжения только в отдельных случаях (например, при использовании денежных средств, предоставленных учредителем).

6. Право самостоятельного распоряжения является элементом правового режима «оперативного управления», содержание которого определяется правомочиями субъекта и учредителя, а также объектами, на которые оно распространяется. Последнее также свидетельствует о том, что самостоятельное распоряжение производно от права на занятие предпринимательской деятельностью.

Основные положения, содержащиеся в диссертационной работе, отражены в следующих опубликованных работах:

1. Рыскулов Ш.Д. Теория сущности государственных учреждений, как юридических лиц // Современность: философские и правовые проблемы: Материалы IX научно-практической конференции. - Бишкек: Институт философии и права НАН КР, 2004.-С. 59-63.

2. Рыскулов Ш.Д. Учреждения в организационно-правовой форме юридических лиц // Современность: философские и правовые проблемы: Материалы VIII научно-практической конференции. - Бишкек: Институт философии и права НАН КР, 2003.- С. 222-226.

3. Рыскулов Ш.Д. Правосубъектность государственных учреждений, как юридических лиц в Кыргызской Республике // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. – 2005.- Серия 5. - Вып. 1: Гуманитарные и педагогические науки. - С. 84-85.

4. Рыскулов Ш.Д. Специальные средства бюджетных учреждений (анализ нормативно-правовых актов): Проблемы и эффективность применения закона Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности»: Материалы межведомственной научно-практической конференции // Вестник Академии МВД Кыргызской Республики им. генерал-майора милиции Алиева Э.А. - 2004. – Вып. 2. - С. 227-230.

5. Рыскулов Ш.Д. Государственная регистрация (создание) учреждений // Правоведение в Кыргызстане. - 2004.-Вып. 1.-Апрель.- С. 21-24.

6. Рыскулов Ш.Д. Правовой статус государственных вузов, как юридических лиц в Кыргызской Республике // Вестник КГЮА.- 2006.- №1.- С. 104-110.

7. Рыскулов Ш.Д. Некоторые правовые проблемы в деятельности государственных учреждений, как субъектов гражданско-правовых отношений в Кыргызстане: Научно-правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития Кыргызской Республики на современном этапе // Вестник КГЮА. - 2006.-№3.- С. 194-200.

8. Рыскулов Ш.Д. Правовой статус государственных (муниципальных) учреждений // Закон и право. – 2005. - №7.- С. 44-46.

Рыскулов Шерик Дүйшөмбековичтин «Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин жарандык-укуктук абалы» деген темада 12.00.03 - жарандык укук; ишмердик укугу; үй-бүлөлүк укук; эл аралык жеке укук адистиги боюнча юридикалык илимдердин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн диссертациялык изилдөөсүнө РЕЗЮМЕ

Негизги сөздөр: мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин насиле, коммерциялык эмес уюмдар, юридикалык жак, ченемдик жөнгө салуу, укуктук субъекттүүлүк, ыкчам башкаруу укугу, өз алдынча тескөө укугу.

Диссертациялык иштин максаты: Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин учурдагы жарандык-укуктук абалы жөнүндө толук камтылган илимий түшүнүктү иштеп чыгуу.

Изилдөөнүн объектиси: Кыргызстандагы мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин катышуусу менен болгон жарандык-укуктук мамилелер.

Изилдөөнүн методологиялык негизи: диалектикалык; салыштырмалуу-укуктук; формалдуу-юридикалык; системалуу-аналитикалык; тарыхый, сүрөттөп баяндоо жана башка изилдөө ыкмалары болду.

Изилдөөнүн илимий жаңылыгы: алардын тарыхый өнүгүү этаптарын салыштыруунун; насиле жана жарандык укук субъекттүүлүгүн, ошондой эле көрсөтүлгөн юридикалык жактарды ченемдик жөнгө салуунун абалын жана аны өнүктүрүү келечектерин аныктоонун; мамлекеттик жана муниципалдык мекемелер жөнүндө Кыргызстандын жана Россиянын жарандык мыйзамдарын салыштырмалуу-укуктук анализдөөнүн; булардын мүлкүнүн укуктук табиятын аныктоонун негизинде Кыргызстандагы мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин жарандык-укуктук абалы диссертацияда биринчи жолу иштелип чыккан.

Изилдөөнүн илимий-практикалык мааниси: диссертациянын корутундусу жана жыйынтыктары Кыргызстандагы мамлекеттик жана муниципалдык мекемелердин жарандык-укуктук абалын мындан ары да илимий иштеп чыгууга өбөлгө түзө алат, ошондой эле аларды «Жарандык укук» жана жарандык укук циклиндеги атайын курстардын чегинде юридикалык жождордун жана факультеттердин окуу процессинде (лекциялык жана семинардык сабактарды өтүүдө) колдонулушу мүмкүн. Мындан тышкары, диссертацияда келтирилген айрым сунуштар Кыргыз Республикасындагы юридикалык жактардын көрсөтүлгөн түрлөрүнүн укуктук абалынын ар кандай жагдайларын жөнгө салуучу иштеп жаткан ченемдик актыларды өркүндөтүүдө жана ошондой эле сот органдары тарабынан да колдонулушу мүмкүн.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Рыскулова Шерика Дуйшембековича на тему «Гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.03 - гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право

Ключевые слова: сущность государственных и муниципальных учреждений, некоммерческие организации, юридическое лицо, нормативное регулирование, правосубъектность, право оперативного управления, право самостоятельного распоряжения.

Целью диссертационного исследования является выработка целостного научного представления о современном состоянии гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений в Кыргызской Республике.

Объектом исследования явились гражданско-правовые отношения с участием государственных и муниципальных учреждений в Кыргызстане.

Методологической основой исследования стали: диалектический; сравнительно-правовой; формально-юридический; системно-аналитический; исторический; описательный и другие методы исследования.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертации впервые разработано гражданско-правовое положение государственных и муниципальных учреждений в Кыргызстане на основе сопоставления исторических этапов их развития; определения их сущности и особенностей гражданской правосубъектности, а также состояния и перспектив развития нормативного регулирования указанных видов юридических лиц; осуществления сравнительно-правового анализа гражданского законодательства Кыргызстана и России о государственных и муниципальных учреждениях; установления правовой природы их имущества.

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и положения диссертации могут способствовать дальнейшей научной разработке гражданско-правового положения государственных и муниципальных учреждений в Кыргызстане, а также найти применение в учебном процессе (при проведении лекционных и семинарских занятий) юридических вузов и факультетов в рамках курса «Гражданское право» или специальных курсов гражданско-правового цикла. Кроме того, отдельные предложения, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы как при совершенствовании действующих нормативных актов, регулирующих различные аспекты правового положения указанных видов юридических лиц в Кыргызской Республике, так и судебными органами.

Resume

On dissertation research Ryskulov Sherik Duishembekovich on theme «Civil-legal position of state and municipal institutions in KR» for scientific candidate degree of law science on speciality;12.00.03.-civil law; business law; family law; international private law.

Key words: essence of state and municipal institutions, non-commercial organizations, juridical person, normative regulation, legal subject, legal operative

management, right of independence order.

The aim of dissertation research is developing of whole scientific assignments of modern position of civil-legal situation of state and municipal institutions in KR.

Object of research civil-legal relations with the participation of the state and municipal institutions in KR.

Methodological basic research is dialectical, comparatively-legal; formally- juridical; analytical-system; historical; descriptive and other research methods.

Scientific novelty of research civil-legal position of state and municipal institutions in Kyrgyzstan was elaborated firstly comparing historic stage of its development; determination of essence and peculiarities of civil-legal subject; also situation normative regulation perspectives of above mentioned legal persons; fulfilment of comparatively legal analyses of civil legislation of Kyrgyzstan and Russia of state and municipal institutions; establishment of legal nature of their property.

Scientific-practical significance of research; conclusions and principles of dissertation can contribute in further scientific elaboration of state and municipal institutions civil-legal positions in Kyrgyzstan also its employment in education process of juridical high-schools and departments or another special courses on civil law lectures or seminars. Also, some proposals of this dissertation may be used in promoting of some normative acts, regulating different aspects of legal position of both juridical persons and court systems in KR.

Рыскулов Шерик Дуйшембекович

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Подписано к печати 20.02.10

Формат 60x84 1/16

Объем 1,6 п.л.

Бумага офсетная.

Тираж 100

Типография “Махprint”, ул. Алма-Атинская 207