

УДК: 35.07

Стрихорова Г.В., E-mail: [medeya62@rambler.ru](mailto:medeya62@rambler.ru)  
Моргачев И.А., Евграфова Л.Ю., E-mail: [evlar1972@mail.ru](mailto:evlar1972@mail.ru)  
Иссык-Кульского юридического института КГЮА

## МУНИЦИПАЛИТЕТ И ЕГО ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Статья отражает вопросы, касающиеся комплекса положений вопросов местного значения. В статье проанализированы особенности правоспособности и статуса органов МСУ и юридических лиц, права муниципальных образований на создание хозяйствующих субъектов, управления на уровне муниципальных образований. Особое внимание обращается на правовую основу, нормативно-правовое регулирование, описывается существующее положение отношений между органами МСУ и хозяйствующими субъектами муниципальной собственности.

В результате исследования проведена аналогия между государством и муниципалитетом, как представителями публичной власти, которая отражает и доказывает законное право муниципалитетов, фигурирующие в гражданском кодексе Кыргызской Республики, как субъекты правоотношений наравне с физическими лицами, с юридическими лицами и с государством.

Несмотря на пристальное внимание к данной проблеме со стороны представителей различных отраслей научного знания, она до сих пор остается не решенной до конца.

**Ключевые слова:** муниципалитет; статус органов местного самоуправления; публичная власть; местное сообщество; субъекты органов МСУ.

Стрихорова Г.В., E-mail: [medeya62@rambler.ru](mailto:medeya62@rambler.ru)  
Моргачев И.А., Евграфова Л.Ю., E-mail: [evlar1972@mail.ru](mailto:evlar1972@mail.ru)  
КМЮАнын Ысык-Көл юридикалык институту

## МУНИЦИПАЛИТЕТ ЖАНА АНЫ УКУКТУК ЖӨНГӨ САЛУУ

Макалада жергиликтүү маанидеги маселелердин жоболорунун комплексине тиешелүү суроолор чагылдырылган. Жиргиликтүү өзүн өзү башкаруу органдары менен юридикалык жактарды укуктун жөндөмдүүлүгү жана статусунун өзгөчөлүктөрү муниципалдык түзүлүштөрдүн чарба жүргүзүлүшү субьектерди түзүшү укуктары, муниципалдык түзүлүштөрдүн денгээлиндеги башкаруу өзгөчөлүктөрү талдоого алынган. Укуктук негиздерге, ченемдик-укуктун жөнгө салууга өзгөчө көңүл бурулуп, жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдары менен муниципалдык менчиктин чарба жүргүзүлүшү субьектеринин ортосундагы азыркы абалдар сапаттоого алынат.

Изилдөөнүн жыйынтыгында коомдук бийликтин өкүлү катары мамлекет менен муниципалитеттин ортосундагы муниципалитеттердин мыйзамдык укугун чагылдырган жана далилдеген окшоштук иликтенип, Кыргыз Республикасынын жарандык кодексинде физикалык, юридикалык жактар жана мамлекет менен тең укукта экендиги көрсөтүлгөн.

Илимий чөйрөдө булл көйгөй ар тараптуу жана тыкыр изилденип жаткандыгына карабай, дагы эле аягына чейин чечилбеген бойдон калууда.

**Негизги сөздөр:** муниципалитет, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын статусу, элдик бийлик, жергиликтүү бирикмелер, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын субьекттери.

*Strihorova G.V., E-mail: [medeya62@rambler.ru](mailto:medeya62@rambler.ru)  
Morgachov I.A., Evgrafova L.Y., E-mail: [evlar1972@mail.ru](mailto:evlar1972@mail.ru)  
Issyk-Kul Law Institute of KSJA,*

## MUNICIPALITY AND ITS REGULATION

*The article reflects (analyses) questions, concerning the complex of issues of local importance, legal capacity and status of the bodies of MSU and legal entities, the right of municipalities to create economic entities, and describes the current state of relations between the bodies MSU and economic entities of municipal property.*

*As a result of the study, an analogy was drawn between the state and the municipality as representatives of public authorities, which reflects and proves the legal right of municipalities to appear in the civil code of the Kyrgyz Republic as subjects of legal relations on an equal basis with individuals, legal entities and the state.*

*Despite the close attention to this problem on the part of representatives of various branches of scientific knowledge, it still remains unresolved.*

**Key words:** *municipality; status of local authorities; public authority; local community; organ entities MSU.*

Конституция КР от 5 мая 1993 года положила основу принципа местного самоуправления (МСУ) в КР. Местное самоуправление является неотъемлемой составляющей любого демократического строя. Поэтому переход к принципу МСУ означает одновременно укрепление демократии в стране.

Одной из характерных особенностей МСУ является то, что понятия «управляющий» и «управляемый» находится в своеобразном соотношении. Если мы говорим «управление», то подразумеваем некое действие, посредством которого управляющий воздействует на управляемого, побуждая последнего действовать так или иначе. А вот при самоуправлении получается, что управляющий воздействует на самого себя, то есть нет управляющего и управляемого, а есть самоуправление.<sup>1</sup> Таким образом, МСУ является составной составляющей демократического и правового государства.

А.Токвиль предельно ясно определил суть демократического общества «Общество, которое правит само собой и для себя».<sup>2</sup>

Переход к демократии и к рыночной экономике, как показали примеры других стран, является сложным процессом, поэтому не удивительно, что по ходу процесса допускаются ошибки. В частности это относится к некоторым положениям Гражданского кодекса КР, касающиеся Местного Самоуправления.

По Конституции КР от 27 июня 2010 г., п.1 ст.12 органы местного самоуправления представляют собой часть системы публичной власти, через которую народ, как носитель суверенитета непосредственно осуществляет свою власть. То есть органы МСУ представляют сообщество, проживающее на территории айла, поселка или города, эта позиция поддерживается Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» ст.2, в дефиниции понятия сказано «местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории айльного, поселкового, городского кенешей, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросом местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы».

Однако, данная трактовка вызывает сомнения, что территория айла, поселка и города относится к соответствующим кенешам, т.е. органу, который всего лишь представляет

---

<sup>1</sup>Коркмазов О.М Муниципальное право. Учебник, –Бишкек: Просвещение. 2003. -С.27.

<sup>2</sup>Токвиль А. О демократии, 1835.

субъект – сообщество айла, поселка или города, было бы логично территорию отнести к ним.

Роль органов МСУ подчеркивается и порой даже преувеличивается, в то время как субъект, который они представляют – местное сообщество – уступает на задний план. Это относится в частности к вопросу о придании статуса юридического лица коммунальной собственности.

Упомянутая выше дефиниция местного сообщества вполне обходится без указания на кеъеши. Логично было бы сформировать дефиницию таким образом: ... «местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории айла, поселка, города, объединенное общими интересами в решении под свою ответственность вопросов местного значения через свои представительные, исполнительно-распорядительные и другие органы».

Согласно Гражданского кодекса КР, глава третья посвящается объектам гражданских прав, соответствующей главы излагающей права и обязанности субъектов правоотношений нет. Но по логике текста можно предположить, что последующие главы 4 (граждане – физические лица), гл. 5 (юридические лица) и гл. 6 (государство), как раз и должны быть восприняты как перечень субъектов гражданско-правовых отношений<sup>3</sup>.

Как явствует из этого перечня, государство не считается юридическим лицом в смысле ГК, но оно наравне с физическими и юридическими лицами участвует в правоотношениях гражданского права. Для этого ему не надо быть юридическим лицом, оно по Конституции и другим законам прямого действия является частью публичной власти. Его правоспособность не нуждается в процедуре регистрации, которая обязательна для юридических лиц гражданского права, как и впрочем другие положения о юридических лицах не применимы к государству и его органам, например, формирование и расформирование.

В то время, как физические лица и юридические лица наделены только гражданскими правами, государство представляет собой субъект особого качества. Оно в силу своей природы, как часть публичной власти обладает наряду с гражданскими правами еще и общественными правами.

Так, например, только государство и его специальные органы наделены полномочием представить страну во внешнеполитических правовых отношениях. К общественным правам, например, и относится прерогатива государства, заниматься законодательством и создавать нормативные акты, которые действуют на всей территории государства.

Такие субъекты правовых отношений в юридической литературе называются по разному. В немецкой литературе, например, они называются «юридическими лицами общественного права».

Таким образом, указывается на то, что они в гражданско-правовых отношениях участвуют наравне с физическими и юридическими лицами. Одновременно, это название с добавкой «общественного права» и подчеркивает их качественное различие с юридическими лицами.

Пока местное самоуправление не было ведено, физические лица, юридические лица и государство исчерпывали список возможных субъектов правовых отношений. В этот период города, поселки и айлы являлись всего лишь очередным уровнем государственной вертикали.

Ситуация изменилась с введением МСУ в КР. В результате этого процесса, новые субъекты правовых отношений должны были появиться в этом списке – айлы, поселки, города (муниципалитеты) и органы их местного самоуправления. С тех пор

---

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Кыргызской Республики. – Бишкек, 2018., с изменениями и дополнениями.

муниципалитеты и органы их МСУ представляют собой другую часть публичной власти.

Можно было ожидать, что по аналогии с теми положениями ГК, которые относятся к государству и его органам, появились бы соответствующие статьи, урегулирующие роль муниципалитетов и его органов МСУ в правоотношениях. Также, как государство и его органы, они формируются в результате актов суверенитета государства или выборами. Это определяет их правовую натуру. Они не нуждаются в регистрации, поскольку их правоспособность основывается на законах прямого действия. К сожалению, это не отражается в Гражданском Кодексе.

В то время, как об органах МСУ еще упоминается в статье 227 ГК КР (муниципальное имущество), то сами субъекты МСУ не фигурируют вообще ни в Конституции, ни в Гражданском Кодексе.

Но и органы МСУ не признаются, как субъекты правовых отношений совершенно нового качества, по аналогии к органам государства. Они числятся среди юридических лиц, хотя не фигурируют в перечне главы 5 в параграфе 2-5 и к ним не применимы положения о юридических лицах гражданского права.

В стремлении приобрести правоспособность, органы спешат стать юридическими лицами, они как части публичной власти, являются носителями, как гражданских так и общественных прав.

Если бы с самого начала, при введении МСУ, муниципалитеты признавались бы как самостоятельные правовые субъекты, которые по полной аналогии с государством принимают участие во всех правовых отношениях, не было бы необходимости для органов МСУ спуститься до уровня обыкновенного юридического лица. Тогда органы МСУ выполнили бы свои функции от имени и по поручению этого единого и единственного субъекта правовых отношений. Ясно было бы, какой субъект они представляют – муниципалитет. В настоящее время этим органам не хватает тела, к которому они относятся.

Согласно ст.36 п.2 Конституции КР, только в сочетании с административно-территориальной единицей и с уставом, местное сообщество приобретает характер правоспособного субъекта. Как упоминалось выше, органы местного самоуправления стараются стать юридическими лицами, чтобы приобрести правоспособность и дееспособность.

В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» дословно декларируется «местные кеъеши всех уровней являются юридическими лицами...» (ст.17)<sup>4</sup>.

В последствии в некоторых муниципалитетах наблюдается следующее явление: подразделения исполнительно-распорядительного органа, отделы, департаменты и т.д. превращают в довольно-самостоятельные организации, наделяя их статусом юридического лица. Это относится в основном к подразделениям, которые находятся на хозрасчете, в частности это те отделения, например, которые занимаются управлением муниципальной собственностью. Чтобы сделать их по настоящему самостоятельными предприятиями, которые на основе договоров работают на муниципалитет, но обычно на это не хватает смелости. Как правило, при управлении этими единицами, не хотят полностью отказаться от административных инструментов.

Поэтому в уставах этих управлений имеются положения, что они с одной стороны являются юридическими лицами и с другой стороны считаются подразделениями местной администрации. Хуже того, работники этих учреждений находятся в двойном подчинении. Как служащие юридического лица, они обязаны исключительно служить интересам этого

---

<sup>4</sup> Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной администрации».

юридического лица (гражданско-правовое подчинение). Остаются ли они при этом муниципальными служащими со всеми из этого вытекающими последствиями закона о муниципальной службе?

Согласно Гражданского кодекса п.1 ст. 83, юридическое лицо действует на свой страх и риск и от своего имени. Поскольку юридическое лицо за свои действия отвечает всем имуществом, которое у него находится или в собственности, или хозяйственном ведении, или доверительном управлении, юридическое лицо обязано не подчиняться приказам с третьей стороны. Оно несет полную ответственность за свое поведение. А с другой стороны, как отдел местной администрации, административно подчиняется мэру или главе аил окмоту.

Таким образом, вполне закономерно возникают конфликты между интересами юридического лица и муниципалитета.

Для того чтобы привести данную путаницу к кульминации предпочтительно ввести изменения в тексте ст.168 ГК заменить «государство» выражением «государство и муниципалитеты» или Кыргызская Республика и муниципалитеты, соответственно нужна замена «органы государственной власти» на «органы государственной власти и органы МСУ».

Таким образом, статьи 168 – 171 ГК будут соответствовать разделению публичной власти на государственную власть и местное самоуправление.

#### **Литература:**

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218.
2. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.08 2018 г.
3. Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101.
4. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года. (В редакции Законов КР от 27 февраля 2007 года № 27, 22 марта 2007 года № 37, 28 апреля 2008 года № 75, 18 ноября 2011 года №215). -№16.
5. Коркмазов О.М. Муниципальное право (местное самоуправление): Учебник: - Бишкек: Просвещение, 2003.