

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ИМУЩЕСТВО

КАДЫР УУЛУ А.

Кыргызский национальный университет им. Ж.Баласагына
УДК 351/354

Определив местное самоуправление как организационно-обособленную от государства форму народовластия, государство тем самым признало необходимость соответствующих отношений собственности и на муниципальном уровне. Оно наделило местные сообщества правом собственности в отношении определенной категории имущества, конституционно закрепило положение о том, что в Кыргызской Республике признается и защищается, наряду с другими, муниципальная форма собственности. Этим самым было подтверждено, что местное самоуправление не только обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, но и осуществляет владение, распоряжение и пользование муниципальной собственностью. Поэтому изначально подход к организации местного самоуправления в Кыргызской Республике был связан, по опыту других стран, с тем, что в условиях кризисной ситуации в государстве, основная тяжесть по выполнению его социально-экономических обязательств выпал на плечи органов местных сообществ и муниципальную собственность, как основополагающую экономическую базу местного самоуправления.

Рассматривая сущностное содержание и природу муниципальной собственности следует отметить, что она, также как и другие формы собственности, представляет собой совокупность отношений между людьми по поводу присвоения (отчуждения) средств производства, распределения, обмена и потребления определенной категории материальных благ. При этом необходимо исходить из того, что по своему социально-экономическому содержанию муниципальная собственность представляет собой коллективную форму производства и присвоения материальных благ, поскольку данная собственность ограничена рамками конкретного субъекта местного самоуправления, пусть это будет айыл, поселок или город. Соответственно, первичными, базовыми отношениями по поводу владения муниципальной собственностью являются отношения, формируемые в пределах данного местного сообщества, поскольку результаты использования, распоряжения объектов этой формы собственности направляются для удовлетворения именно потребностей местного населения, компактно проживающего на определенной территории.

При анализе муниципальной собственности как экономической категории, одним из наиболее важных аспектов является вопрос о критериях выделения данного вида собственности. В связи с этим следует отметить, что вопрос о критериях выделения муниципальной собственности, как и категории «собственность» вообще, может быть рассмотрен с двух точек зрения: правовой и экономической. Правовая основа муниципальной собственности заложена в конституции страны, которая нашла отражение и в действующих нормативно-правовых и законодательных актах. Так, в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» указывается: «Органы местного самоуправления по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для осуществления функций местного самоуправления».

Бесспорно, что основу экономического критерия выделения муниципальной собственности составляют функции местного самоуправления, связанные с воспроизводством материальных благ во имя интересов местного населения. Как правило, воспроизводство общественных благ осуществляется на базе функционирования всех форм собственности, существующих в обществе, о чем доказывает пример Кыргызстана. Причем, принижение роли одной или же преувеличение другой формы собственности в

воспроизводственном процессе не логично и необоснованно. Тем более, когда речь идет о значительной роли муниципальной собственности, в чем и был смысл ее формирования как экономической основы местного самоуправления, призванного обеспечивать материальные потребности местного сообщества.

Принятие решений об объеме производства в условиях представления общественных благ на базе государственной собственности осуществляется на основе политических механизмов и, как правило, на уровне всей страны путем реализации функций и компетенций государственных органов власти и управления (например: решение об освоении золоторудного месторождения «Джеруй» или же продаже имущества ТЭЦ г.Бишкек).

Производство и воспроизводство тех благ, которые необходимы для удовлетворения специфических потребностей местного населения, должно осуществляться, на базе муниципальной собственности. Как правило, это в основном общественные блага, имеющие высокую степень важности для эффективного функционирования местного хозяйства, экономики местного самоуправления и решения вопросов местного значения (водопроводная сеть, коммуникации, сфера бытового обслуживания и др.). Соответственно, решения о производстве и воспроизводстве данных благ принимаются путем прямого или представительного участия населения в рамках местного самоуправления и без осуществления существенных организационно-экономических затрат. Отличительные характеристики специфических общественных благ, производство которых возможно и необходимо осуществлять на базе муниципальной собственности, и определяют структуру и особенности имущественного комплекса местного самоуправления, указывают на то, какие именно объекты должны входить в состав этой формы собственности и воспроизводиться на ее основе.

Анализ социально-экономического содержания муниципальной собственности показывает, что ее особенность и специфика, в отличие от других форм собственности, состоит в том, что ее объекты носят целевой характер, т.е. при своем весьма разнообразном составе они предназначены для решения вопросов исключительно местного значения: удовлетворение жилищно-коммунальных, социально-культурных, бытовых и др. потребностей населения данного местного сообщества.

С другой стороны многофункциональна, поскольку она задействована в решении широкого круга местных вопросов, в частности, участвует в обеспечении доходов местного бюджета, укреплении социальной инфраструктуры территории, стимулировании развития малого и среднего бизнеса и создании основ рыночной экономики в целом и др.

Важным теоретическим и практическим аспектом анализа муниципальной собственности является вопрос о субъектах данной формы собственности. Традиционно, основным субъектом муниципальной собственности считают и таковым, бесспорно, является население данного местного сообщества. Такой подход к определению субъектов муниципальной собственности зафиксирован в законодательстве Кыргызской Республики. Так, в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» муниципальную собственность трактуют как собственность местных сообществ. Однако, Закон «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (ст. 17) в роли первичного собственника муниципального имущества указывает органы местного самоуправления. Как видим, в трактовке субъекта муниципальной собственности налицо юридические разночтения, соответственно, не определен конкретный и первичный субъект муниципального имущества, что вызывает различные толкования, особенно с точки зрения научного – теоретического и методологического осмысления и анализа.

Считаем, что главным и основным собственником муниципального имущества (владения) является население конкретного территориального местного сообщества. Что же касается права распоряжения, управления и использования объектов муниципальной собственности, то она передается органам местного самоуправления, поскольку в силу объективных причин само население местного сообщества не в состоянии в полном

объеме реализовать общие правомочия собственника. Возникает обоснованная необходимость в реализации части этих правомочий через компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления, призванные от имени и во имя местного населения распоряжаться этим имуществом. Они то и являются субъектами права муниципальной собственности второго уровня.

Следовательно, в практике существует два типа субъектов, которые вместе владеют правом на муниципальную собственность. Это население и органы местного самоуправления. Самостоятельным, своего рода производным, от органов местного самоуправления, уровнем субъектов муниципальной собственности являются муниципальные предприятия и учреждения, которые пользуются и распоряжаются вверенным им имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Взаимоотношения между двумя типами субъектов протекают на протяжении всего воспроизводственного цикла, т.е. производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Степень реализации прав муниципальной собственности у каждого из указанных субъектов различна. Так, как сложилось в практике, в настоящее время население местного сообщества «де-юре» является основным собственником муниципального имущества, но далеко не всегда имеет доступ к благам и доходам, полученным в результате реализации этой собственности. «Де-факто» роль основного субъекта муниципальной собственности выполняют органы местного самоуправления, и, прежде всего, исполнительные. Как население, так и представительные органы (кенеши) в полном смысле этого слова не принимают участия в управлении собственностью, а если принимают, то только пассивное, что ведет к чувству безразличия и сохранению элементов отчуждения местного населения от муниципальной собственности. К тому же объекты последней, в большинстве своем, являются неэффективными, убыточными, что усиливает неоднозначного отношения к ней со стороны местного населения.

Местное население в качестве основного субъекта – это одно из главных отличий муниципальной собственности от государственной, где в качестве такового субъекта выступают органы государственной власти, а не население всей страны. Именно по этой причине уровень отчуждения граждан от государственной собственности гораздо сильнее, о чем говорили выше, чем от муниципальной.

Таким образом, определение основного субъекта муниципальной собственности раскрывает одну из важнейших сущностных характеристик данного вида собственности – преодоление отчуждения граждан от собственности и реализации коллективного присвоения. Именно данная черта и характер функционирования муниципальной собственности являются носителями той системы экономических отношений, которые имеют место и существуют в сфере местного самоуправления в целом. Реальное осуществление населением местного сообщества функций собственника означает, что именно оно определяет структуру, направления использования, соотношение экономической и социальной составляющих муниципальной собственности.

Как важнейшая форма собственности в экономической системе общества она не просто характеризует принадлежность объекта, и, прежде всего, средств производства, муниципальной инфраструктуры, коммуникаций и др. определенному субъекту т.е. местному сообществу, органам управления. Своим функционированием она призвана удовлетворять разнообразные потребности населения муниципальных образований, приносить реальную пользу всему местному сообществу. Достижение этой главной цели возможно только в том случае, если муниципальная собственность эффективно реализуется, т.е. приносит стабильный доход, обеспечивая рост благосостояния граждан, или же непрерывно создает соответствующий ее профилю продукт, материальные блага, воспроизводя все условия нормального функционирования муниципальной социально-экономической системы.

Исходя из практики формирования и функционирования, а также принимая во внимание вышеизложенные аспекты, под муниципальной собственностью в целом можно понимать систему отношений по присвоению населением местного сообщества средств производства и предметов потребления, совместному владению, пользованию и распоряжению производственной и социальной инфраструктурой, финансовыми ресурсами, природными условиями в целях обеспечения потребностей населения местного сообщества, экономического роста и воспроизводства материальных благ территориальной системы.

Соответственно, социально-экономическая сущность муниципальной собственности состоит в том, что она, как и любая собственность, выражает отношения присвоения, формирующиеся в системе местного самоуправления между различными субъектами общества, в той или иной степени имеющими взаимосвязь с местным сообществом. Эти отношения имеют место по поводу создания, функционирования и использования объектов муниципальной собственности, их передачи или отчуждения и т.д., предусматривающие участие в этих процессах государственных органов, органов местного самоуправления, различного рода коммерческих структур, населения и др.

Нагрузка на муниципальную собственность как на экономическую основу местных сообществ во многом определяется, как показывает опыт других стран, моделью местного самоуправления, которая четко разграничивает степень имущественных прав собственников. В теории и практике местного самоуправления известны, ряд моделей, наиболее распространенными из которых являются англосаксонская и континентальная.

Англосаксонская система, которая нашла распространение в таких странах как Великобритания, США, Канада, Индия, Австралия и др., характеризуется высокой степенью автономии местного самоуправления и отсутствием органов государственной власти на местном уровне. В области экономической самостоятельности в этих странах приоритет отдан фискальной автономии, которая опирается на собственную налоговую базу, соответственно, доходы от собственных источников в местных бюджетах составляют основную часть. Поэтому, страны с англосаксонской моделью местного самоуправления, обладая достаточными финансовыми источниками не испытывают острой необходимости в развитии муниципальной имущественной системы в качестве своей экономической основы, т.е. в решении местных задач нагрузка на муниципальную собственность незначительна.

Континентальная система, присущей Франции, Италии, Испании, Бельгии, а также некоторым страны Латинской Америки, Ближнего Востока и др., отличается ограниченной автономией местного самоуправления и существованием на местах органов государственной власти. Это означает, что зависимость органов местного самоуправления от государственных дотаций значительна и практически находятся под существенным контролем местных органов государственной власти, подобных наших облгайгосадминистраций. Как правило, дотации носят целевой характер и обуславливают долевого финансирования в решении местных задач.

Соответственно, данная модель предполагает более интенсивное развитие муниципальной собственности как экономической основы организации финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления с тем, чтобы быть менее зависимыми от государственного диктата и помощи.

Модель местного самоуправления, формирующаяся в современном Кыргызстане в той или иной степени, как было отмечено выше, сочетает в себе черты обоих описанных моделей. С одной стороны, органы местного самоуправления обладают достаточно высокой долей автономии и самостоятельности в рамках предоставленных полномочий. С другой стороны, как показывает опыт, в системе местного самоуправления наблюдается ситуация существенного недостаточного финансового обеспечения как делегированных, так и законодательно закрепленных собственных полномочий органов местных сообществ. В такой сложившейся ситуации муниципальная имущественная система,

основу которой составляет муниципальная собственность, призвана стать реальной экономической базой местного самоуправления и на этой основе полнее реализовать свое назначение – обеспечение материальной основы жизнедеятельности местного населения.

Муниципальная собственность является материальной основой и средством реализации экономических интересов, социально-культурных и иных нужд граждан, отдельных коллективов, проживающих в пределах относительно самостоятельных и обособленных местных территорий – айылов, поселков, городов. Она представляет собой экономическую базу местного самоуправления, служит источником доходов местных бюджетов и, в конечном итоге, является источником удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения.

Муниципальная собственность по своему содержанию и природе является разновидностью публично-общественной собственности, отличаясь от частной собственности тем, что если первая служит общему благу, то вторая призвана удовлетворять интересы одного или группы лиц. Хотя в условиях социально ориентированного государства, каковым является Кыргызстан, частная собственность не может игнорировать общественные интересы, должна осуществлять и нести социальную ответственность, приспосабливаться к их обслуживанию.

Определенный научный интерес представляет рассмотрение различия государственной и муниципальной собственности как двух видов публичной собственности. Между ними имеются принципиальные различия, которые как нам представляется, сводятся к следующим:

Субъектом права государственной собственности является народ страны и органы государственной власти, тогда как субъектами права муниципальной собственности, являются население местного сообщества и органы местного самоуправления, которые не относятся к органам государственной власти;

Объектом права государственной собственности может быть любое имущество, служащее интересам всего общества, а объектом права муниципальной собственности – имущество, принадлежащее местному сообществу и его органам, которое не может находиться в государственной и частной собственности;

По своему содержанию государственная собственность – эта собственность, которая служит интересам всего народа, соответственно, выражает более широкие социально-экономические отношения по поводу владения, распоряжения и использования объектов этой собственности, тогда как муниципальная собственность – это собственность, служащей интересам и потребностям населения конкретного сообщества, соответственно, выражает более ограниченную систему экономических отношений.

Литература:

Нормативно – правовые документы

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек 1993г. (в редакции 1998, 2003, 2006, 2007, 2010г.)
2. О муниципальной собственности на имущество. Закон КР от 18 августа 2006г.
3. О местном самоуправлении и местной государственной администрации: Закон КР (в редакции 2005, 2008г.г.)
4. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество: Закон Кыргызской Республики Бишкек, 1999

Социально-экономическая литература

1. Адилов А., С.Татарина. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в КР – Бишкек, 2002
2. Бердалиев А. Развитие местного самоуправления за рубежом – Бишкек, 2001
3. Исаков И.И. Экономика местного самоуправления –Бишкек, 2011
4. Карашев А., Тарбинский О. Современное состояние местного самоуправления в КР – Бишкек, 2002
5. Кожошев А., Шадыбеков К. Основы местного самоуправление КР. Бишкек, 2006.