

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. Ж. БАЛАСАГЫНА
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

ИСКАКОВ И.И.

**ЭКОНОМИКА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Учебник для вузов

Бишкек 2011

Рецензенты:

Сарыбаев А.С. – д.э.н. профессор

Керимкулова М.К. – к.э.н., доцент

Обсуждено и рекомендовано:

УМК КНУ им. Ж. Баласагына

УМС института государственного управления и политологии

Искаков И.И.

Экономика местного самоуправления

Учебник для вузов Б. 2011

В учебнике заведующего кафедрой государственного управления и местного самоуправления КНУ им. Ж. Баласагына профессора Искакова Издевалды Искаковича рассматриваются экономические процессы, формирующиеся в системе местного самоуправления. Некоторые проблемы и категории носят постановочный характер и впервые нашли объяснение в экономической литературе республики. В частности, осуществлено авторская трактовка понятий «Экономика местного самоуправления», «Муниципальная собственность» выяснено их место и роль в экономической системе общества. Рассматривая местное самоуправление как объекта экономического анализа и основываясь на эволюцию его становления и развития, автор обосновывает модель развития экономических процессов в рамках данного института.

Материал предназначен и выпущен в качестве учебника для студентов вузов. Он может представлять интерес для работников органов местного самоуправления, а также широкого круга читателей.

Содержание

Введение	4
Глава I. Введение в общую теорию местного самоуправления	5-31
1.1. Сущность и понятие о местном самоуправлении.....	5-15
1.2. Зарубежный опыт организации местного самоуправления.....	16-24
1.3. Становление и развитие местного самоуправления в Кыргызстане.....	25-31
Глава II. Теоретические основы экономики местного самоуправления	32-63
2.1. Местное самоуправление как объект экономического исследования.....	32-37
2.2. Экономика местного самоуправления- элемент экономической системы.....	38-48
2.3. Особенности организации хозяйственной деятельности органов местного самоуправления.....	49-63
Глава III. Муниципальная собственность - основа экономики местного самоуправления	64-91
3.1. Место и роль собственности в экономической системе общества.....	64-76
3.2. Социально-экономическое содержание муниципальной собственности на имущество.....	77-84
3.3. Основы формирования и развития муниципальной собственности в Кыргызстане.....	85-91
Глава IV. Проблемы управления муниципальной собственностью в условиях рыночной экономики	92-123
4.1. Особенности регулирования отношений муниципальной собственности на имущество.....	92-101
4.2. Механизмы управления муниципальным имуществом.....	102-115
4.3. Экономический потенциал органов местного самоуправления.....	116-123
Заключение	124-125
Глоссарий	126-135
Приложение	136-138
Использованная литература	139-142

Введение

Возрождение в Кыргызстане в начале 90-х годов XX века института местного самоуправления (МСУ) как организационно обособленной ветви публичной власти объективно обусловило начало становления и формирования самостоятельного сектора экономики – **экономики местного самоуправления**. Она представляет собой часть национальной экономики, которая обладает как сходными с ней характеристиками, так и существенными различиями, позволяющими отделить ее от других частей экономики по содержанию, характеру формирования и особенностью функционирования. Она включает в себя широкую сеть объектов производственно-хозяйственного и социального значения, локализованных в рамках местных сообществ, а также финансовых ресурсов. Отношения в сфере экономики МСУ, хозяйственной и производственной деятельности, формирования финансовых средств, эффективного использования муниципальной собственности и другие стали оказывать активное влияние на качество жизни населения, рост общественного благосостояния. Практически весь перечень материальных, духовных и социальных услуг население страны получает в рамках местных сообществ, соответственно, экономика МСУ, как экономика оказания услуг, превращается в одно из ведущих звеньев экономики страны.

Предлагаемый учебник является одним из первых в республике, который охватывает и содержит комплекс проблем, затрагивающих закономерностей становления МСУ как института демократизации гражданского общества, экономические аспекты его функционирования. В связи с этим осуществлен теоретический анализ экономики МСУ как неотъемлемой структуры рыночной экономической системы современного Кыргызстана, ее основы - муниципальной собственности на имущество. В учебнике значительное внимание уделено проблемам управления и регулирования имущественных отношений в системе МСУ.

В работе над данным учебником использованы как международные, так и отечественные нормативно – правовые и законодательные акты, регулирующие экономические отношения в сфере МСУ, труды известных зарубежных учёных в этой области как А. Вебер, Р. Гнейст, А де Токвиль, Л. Штейны, Л. Великов, А. Васильчиков, Г. Шрейдер и другие.

Из отечественных учёных, исследующие те или иные аспекты МСУ использованы труды А.Акунова, А.Адилова, А.Бердалиева, А.Карашева, К.Кожошева, О.Тарбинского и других.

Глава I. Введение в общую теорию местного самоуправления.

1.1. Сущность и понятие о местном самоуправлении

С обретением своего суверенитета Кыргызстан добился исторического права самому определять свою судьбу, осуществлять самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, активно включаться в рыночные механизмы социально-экономического развития и демократизации общественной жизни. Уже с первых дней экономических реформ стало очевидно, что необходимо на новых основах и принципах построить систему управления, особенно в региональном и территориальном уровнях. К тому же разрушение плановой системы и адекватных методов хозяйствования привели к развалу колхозно-совхозной системы, на которой базировалась сельская жизнедеятельность и преобладающие регионы Кыргызстана. Так закономерно и объективно назревала необходимость введения системы местного самоуправления.

Институт местного самоуправления является важным составляющим элементом рыночных отношений, что доказывает опыт зарубежных стран с развитой рыночной экономикой. Более того, именно в системе местного самоуправления нашли такие принципы рыночной экономики как самостоятельность, самофинансирование и самообеспечение.

Сегодня, несмотря на небольшой срок, институт местного самоуправления в Кыргызстане стал реальностью, он становится важным и определяющим элементом демократических процессов, происходящих в обществе. Такое состояние местного самоуправления стало возможным в результате децентрализации государственной власти и её передачи непосредственно самому населению с вытекающими из этого последствиями. Достаточно сказать, что за годы независимости Кыргызской Республики были приняты более 10 законов, свыше 50 указов и распоряжений Президента страны, более 30 постановлений правительства республики и другие нормативно-правовые акты по вопросам децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления. Наиболее существенными и основополагающими из них являются законы Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (2001), “О коммунальной собственности на

имущество” (2002), “О финансово-экономических основах местного самоуправления” (2003г.), а также Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года» (2002). Именно в них нашли отражение концептуальные подходы к совершенствованию системы местного самоуправления в современных условиях, особенно ее финансово-экономических основ.

Ещё в 2001 году в Кыргызстане полностью завершён процесс перевода всех без исключения сел, поселков и городов республики на принципы местного самоуправления и на сегодня действуют около 490 сельских, поселковых и городских органов местного самоуправления.

Решением Правительства Кыргызской Республики в муниципальную собственность переданы более 9300 объектов социальной сферы на общую сумму около 8 млрд. сомов, что послужило основой формирования экономики органов местных сообществ.

Корни местного самоуправления уходят вглубь веков, поскольку необходимость объединения людей для выживания существует со времен появления человека. Еще в период первобытных общин люди, объединенные суровыми условиями жизни, вынуждены были совместно выполнять такие функции как охрана, охота, добыча пищи и др. Эта закономерность, поскольку жизнь человека невозможна без производства и контактов с другими людьми и сама по себе природа человека общественна. Совместное проживание и совместная деятельность людей привели к возникновению общих правил их жизнедеятельности, и при этом интересы отдельного человека ограничивались групповыми интересами. Так стали возникать наиболее простейшие формы совместной производственной деятельности людей, каковой является родовая община. Она предусматривала регламентацию деятельности и разделение общественных обязанностей людей, создав тем самым иерархию интересов.

Созданная для совместного ведения хозяйства община распространяла свои правила не только на сферу хозяйственной жизни, но и на другие сферы деятельности людей, особенно управленческой. Объединение диктовалось также необходимостью передачи знаний и навыков от поколения к поколению, т.к. во главе рода мог стать только один из старейших представителей, избираемый или назначаемый с согласия всех членов общины.

Как показывает эпос «Манас», другие эпические произведения устного народного творчества, именно древним кыргызам был присущ дух общинности,

коллективизма не только в выборе вождей, принятии решений, но и регламентации общественного бытия.

В этом смысле можно утверждать, что такая самоорганизация общественной жизни в прошлом является прототипом современного местного самоуправления.

В последующем мировой опыт показал, что местное самоуправление является наиболее эффективной формой самоорганизации граждан на местах, его можно отнести к одной из форм общественной жизни людей, которая появилась задолго до возникновения государственных образований.

Развитие института местного самоуправления в современных развитых странах стало нормой жизни, является основой национальной государственности и частью конституционного строя государств. Исключение составлял только СССР, при котором из-за командно-административной сущности системы управления, не нашла своего места система местного самоуправления.

Обычно и в повседневной практике под местным самоуправлением подразумевается деятельность местного населения, коллектива, сообщества и его выборных органов конкретной территориальной единицы по организации общего дела. В этом смысле местное самоуправление определяется как один из **типов администрирования**, исторически сложившегося и имеющего специфические признаки. Основной характеристикой местного самоуправления является относительная самостоятельность территориальных коллективов и их органов в отношениях с государством, центральным правительством. Самостоятельность самоуправления основана на законе, акте центральной власти. Права местного самоуправления производны, поскольку самоуправляющая территория обладает лишь административной, но не политической самостоятельностью.

В связи с этим важно определить отличия местного самоуправления от государственной власти. Прежде всего, местное самоуправление обладает признаками самостоятельности и власти, но власти, ограниченной только для распространения на конкретную территориальную единицу и ее населения. «Народ Кыргызстана, - указывается в Основном законе, - осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также, через систему государственных органов и органов местного самоуправления»¹.

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления, тем не менее, имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти.

¹ Конституция Кыргызской Республики. Б., 2010 г., раздел I, статья 2.

К ним следовало бы отнести следующие: а) самоуправление – это власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти; б) самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается; в) эта власть требует обязательного наличия представительства населения, то есть она преимущественно выборная и наконец; г) для реализации своих полномочий местное самоуправление и его органы должны обладать достаточными материальными и финансовыми ресурсами.

Отсюда видны, с одной стороны, отличие местного самоуправления от государственной власти, с другой – неразрывная связь местного самоуправления с государственной властью в целом.

Какие же признаки государства несет в себе местное самоуправление?

Формирование предметов ведения органов местного самоуправления происходит с двух сторон: со стороны населения, которое поручает им исполнение определенных функций, и со стороны государства. Компетенция органов местного самоуправления закрепляется законом. В частности, на примере Кыргызстана – это Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который действовал до середины 2011 года и новый Закон «О местном самоуправлении», принятый 14 июля 2011 года Жогорку Кенешем КР. Иными словами, государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общегосударственных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда функций, связанные с постоянными контактами с населением и реализацией задач местного значения. При этом государство передает не только эти функции, но и полномочия по принятию от его имени тех решений, которые имеют прямое отношение к местному сообществу. Государство оставляет за собой только право контроля за их исполнением.

Иначе говоря, местное самоуправление является властью, но властью производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в Законе.

Из сказанного следует, что система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей социальной природы. Она осуществляет, главным образом, связь между государством и населением, а также между государством и различными собственниками по решению местных социально-экономических задач.

Именно местное самоуправление, будучи наиболее приближенной к гражданам, решает их повседневные проблемы, создает достаточные условия для нормальной жизнедеятельности местных сообществ, их органов и укрепляет основы народовластия.

Как показывает анализ учебной и научной литературы, впервые термин «самоуправление» был введен германским ученым Р. Гнейст применительно к действительности этой страны XVII века. Однако, понятие «самоуправление» фактически появилось в Англии в конце XVII века после Английской революции и означало такое состояние, когда английский народ управлялся с помощью парламента и представительных местных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников¹.

Становление системы местного самоуправления в Англии было связано с развитием парламентского правления, и как его следствие сегодня в Великобритании практически отсутствуют государственные органы, осуществляющие административный надзор за местным самоуправлением. С тех пор английская нация стала управлять собой самостоятельно: власть короны, как самостоятельная и независимая от нации исчезла, монарх стал высшим должностным лицом в системе парламентского правления.

В последующем понятие «местное самоуправление» в различных странах трактовалось по-разному, в соответствии с тактикой внедрения его принципов, но суть оставалась общей и неизменной. Прежде всего, местное самоуправление рассматривается в западных демократиях как **один из важнейших принципов государственного устройства, обеспечивающих связь граждан с государством и возможность их прямого участия в управлении**. В этих условиях для каждого отдельного гражданина государство в большей части предстает как некий абстрактный институт, существование которого они ощущают лишь при выплате налогов или судебных разбирательствах.

Если заинтересовать отдельного гражданина в участии и решении вопросов местного значения и создавать для этого необходимые условия, то между ним и государством устанавливается связь через общину, союз или территориальную общность. Эта деятельность осуществляется с учетом местной специфики и в соответствии с местными потребностями. Они наиболее известны местному жителю, а не чиновникам вышестоящих инстанций. Этим самым нормально функционирующее местное самоуправление обеспечивает и развитие личной инициативы.

Как показывает практика, в западных демократиях существует два принципиально разных подхода к понятию «местное самоуправление». Первый предполагает полную свободу местному самоуправлению, его органов,

¹ Омельченко С.А.. Самоуправление в феодальной Германии. «Наука», 1999, с.39

самостоятельное, под свою ответственность, регулирование всех проблем местного сообщества. Второй обуславливает выполнение общинами только тех задач, которые переданы им государством, через систему делегирования полномочий и поручений. Данная система исходит из того, что общины обязаны принимать для исполнения только те задания от государства, которые выполнимы ими самостоятельно.

В данном случае речь идет о создании оптимального и эффективного соотношения между государственным управлением и системой местного самоуправления. По своей сути государственное управление – это способ взаимодействия и воздействия управляющей системы (государственные органы) на управляемую (субъекты хозяйствования).

Что же касается сути местного самоуправления, то здесь налицо способ воздействия управляющей системы самой себя. Именно поэтому степень развития самоуправления зависит от степени развития демократии в обществе, чем демократичнее общество, тем и больше развито самоуправление.

В этом смысле местное самоуправление – это способ, средство оптимизации взаимоотношения государственного управления в целом, представительных и исполнительных органов местного сообщества. При этом не имеют значения, как возникали институты местного самоуправления в различных странах – путем самосохранения изначально существовавших территориальных областей, объединившихся в централизованные государства (США, Англия, Швейцария) и делегирования центральными органами этих государств часть своих полномочий, или путем делегирования «сверху» местным органам «самоуправленческих» функций (Франция, Германия, Россия, Кыргызстан) либо комбинированным способом с использованием обоих указанных (Испания, Мексика, Аргентина). В любом случае современное демократическое государство не может обеспечить оптимальное управление экономическими и социальными процессами, если не гарантирует существование местного самоуправления. Не могут быть решены вопросы общественного развития в центре из-за своего многообразия и сложности. Децентрализация решений – вот важнейший способ повышения эффективности управленческой деятельности на всех уровнях и в оптимальных пределах. Децентрализация управления и демократизация общественного развития – это основы гражданского и правового государства, суть существования системы местного самоуправления.

Местное самоуправление является частью государственного управления и государственной структуры, поскольку принцип автономности и самостоятельности органов местного самоуправления ограничен своими пределами, хотя бы тем, что территория или площадь той или иной системы местного самоуправления принадлежит определенному государству. К тому же представительные органы местного самоуправления, как правило, не имеют законодательной и законотворческой инициативы за исключением местного значения, а исполняют и подчиняются законам и нормативным актам, принятым в общегосударственном масштабе. Компетенция органов местного самоуправления ограничена отведенными государством полномочиями.

С другой стороны, система местного самоуправления необходима как одна из форм осуществления политических прав и свобод граждан. Европейская хартия о местном самоуправлении считает, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам и исходит из убеждения в том, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне ¹.

Понятно, что данное положение не исключает реализации прав граждан на управление на всех уровнях государственного устройства. Однако наибольшего по масштабам участия в управлении граждан реально можно добиться там, где управление приближенно к населению. В этом смысле **местное самоуправление представляет собой особый институт народовластия, обеспечивающий гражданам реальные возможности участвовать в делах местного значения непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства государственных органов власти. В этом и заключается сущностное содержание понятия «местное самоуправление».**

Эталонное определение местного самоуправления для современного демократического государства дано в той же Европейской хартии. В статье 2 под местным самоуправлением понимается «право и **реальная** способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего

¹. Европейская хартия МСУ. Журнал Народный депутат, 1993 №11, с.12.

голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращение к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону»¹.

Из этого определения следует, что органам местного самоуправления предоставляется право самостоятельно принимать решения по реализации части государственных дел, имеющих местное значение и под свою ответственность. При этом предпочтение в принятии решений отдается органам местного самоуправления, а не населению, проживающему на данной территории. Население участвует в делах местного самоуправления опосредованно, через выборы своих представителей в Советы или собрания. Однако данное положение несколько не умаляет значение местного самоуправления как атрибута демократического государства, поскольку местное население, так или иначе, участвует в делах местного значения путем выбора органов местного самоуправления.

Применительно к современному Кыргызстану, самоуправление нашло свое конституционное закрепление, а также в других законодательно-правовых актах и характеризуется как один из важнейших элементов государственного устройства и организации общественного производства.

Достаточно четкое определение местного самоуправления, отражающее действительное положение дел в этой сфере общественного процесса дано в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении». **«Местное самоуправление, – указывается в нем; - самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решения вопросов местного значения»². При этом, местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительные органы, а также путем непосредственного участия граждан.**

При этом, если представительное участие в сфере местного самоуправления реализуется через местные кенешы, избираемые самим населением, то важнейшими формами непосредственного участия граждан являются обсуждение всех важнейших вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем курултаев, собраний, сходов граждан, выборов депутатов местных кенешей а

¹ Европейская Хартия МСУ. Ж.Народный депутат. 1993, №11, стр.13

² Закон КР «О местном самоуправлении». Б.2011

также контроля деятельности органов местного самоуправления. Причем население имеет право на нормотворческую инициативу в делах местного значения, и порядок реализации указанного права определяется уставом местного сообщества. Проекты правовых актов, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат рассмотрению с обязательным участием представителей населения соответствующей территории.

Таким образом, главным содержанием современного развития местного самоуправления в Кыргызстане является обеспечение прав граждан на осуществление управленческой деятельности, тогда как в трактовке Европейской хартии местное самоуправление предусматривает преимущества органов самоуправления в принятии решений. В данном случае в Кыргызской модели развития местного самоуправления речь идет об осуществлении гражданами права на самоуправление как на общественных началах, так и на постоянной основе, то есть в качестве выборных должностных лиц, депутатов представительных органов, работника местного органа управления и т.д.

В целом, наиболее общими признаками, раскрывающими сущностное содержание местного самоуправления являются следующие:

- 1) это право населения, как правило, компактно проживающего, самостоятельно решать вопросы местного значения;
- 2) это право реализуется непосредственно и через создаваемые органы;
- 3) эти органы действуют на основе законов, нормативно-правовых актов, принимаемых государством;
- 4) государственное управление и местное самоуправление не делимы и призваны решать общезначимые дела и т.д.

Как и любое явление общественной жизни и общественного развития местное самоуправление может нормально функционировать на основе определенных принципов и закономерностей его организации. Поэтому наиболее общие его принципы были разработаны Советом Европы в 1985 году и были рекомендованы как модельные, которые нашли отражение в Хартии местного самоуправления.

Хартия предусматривала следующие принципиальные положения:

- основные положения органов местного самоуправления должны найти свое место в конституционном строе и определяться Конституцией или Законом страны;

- органы местного самоуправления в пределах, устанавливаемых законом, обладают полной свободой действий для осуществления своих инициатив и полномочий;
- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть полными и исключительными;
- органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами и свободно ими распоряжаться для осуществления своих функций и реализации полномочий;
- любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен быть предназначен только для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов;
- органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных Конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Исходя, из основополагающих идей Хартии, институт местного самоуправления нашел отражение в Конституции Кыргызской Республики, новая редакция которой принята в июне 2010 года (раздел 8, ст. 110-113). В ней отмечается, что **местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, гражданами непосредственно в своих интересах и под свою ответственность.**

Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», предусматривает следующие принципы организации системы местного самоуправления в Кыргызстане:

- законности и социальной справедливости;
- самообеспечения, самофинансирования и саморегулирования;
- волеизъявления граждан через местные кенешы, их исполнительно-распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, иные органы, формируемые самим населением, а также собрания и сходы граждан;
- защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- демократии, гласности и учета общественного мнения;
- коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;
- независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции и другие.

При этом система местного самоуправления, формирующаяся в Кыргызстане никоим образом не должна функционировать вне связи с государственной властью, а наоборот, она должна развиваться в тесном взаимодействии со всеми структурными подразделениями государства.

1.2. Зарубежный опыт организации местного самоуправления.

Становление и развитие местного самоуправления в зарубежных странах – предмет специального исследования исторической науки. Однако те или иные аспекты этого важного института общественной жизни рассматривают юридические, управленческие, экономические и др. дисциплины. В данном учебнике принята рассмотреть наиболее общие теоретические концепции и зарубежный опыт местного самоуправления, с тем, чтобы в их контексте исследовать проблемы становления и развития местного самоуправления в Кыргызстане вообще, и финансово-экономических его основ в частности. Такой подход исследования проблемы местного самоуправления будет иметь значительную не только познавательную, но и практическую значимость для будущих специалистов, государственных служащих и работников сферы местного самоуправления.

Как уже отмечали, современное местное самоуправление в развитых государствах сложился в результате муниципальных реформ XIX в., хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков (полисная демократия античного мира, городские и сельские общины средневековья). Поэтому муниципальные реформы XIX века основывались на фундаменте, который закладывался для них уже в средние века. Средневековые города с их административным, финансовым и судебным правлением, купленным или отвоеванным у феодальных властителей несли зародыш буржуазного муниципализма¹

Следовательно, система МСУ развивалась эволюционно и поэтому современная научная и учебная литература² в целом выделяет пять основных теорий местного самоуправления, и они классифицируются следующим образом и последовательности.

Теория свободной общины, возникшей в начале XIX века, которая была основана на идее естественного права, то есть исходила из признания общины как естественно сложившегося организма, независимого от государства. Данная теория доказывала, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный характер, как и права и свободы человека, ибо общины исторически возникают раньше государства, которые должны уважать свободу общинного управления. Она исходила из признания общины естественно сложившейся и по существу независимой от

¹ см. Барабашев Г. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М. 1971, с.75

² см. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория. Практика. М. 1995.
Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации М. 1997,
Органы местного самоуправления в зарубежных странах. М. 1994.

государства и поэтому право общины на самоуправление выводилось из самой природы общины как таковой. Обосновывая свободу и независимость общины, данная теория обращалась к истории средневековых общин – вольных городов, их борьбы за независимость против феодальных государств.

Главная направленность ее заключалась в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины, которая исторически предшествовала государству. Это был период, когда феодальные отношения занимали господствующее положение, но появлялись города и элементы государственного управления. В этих условиях «Теория местного самоуправления», обосновавшая «естественное право» общин на самоуправление, исторически отражала опыт городского самоуправления феодальной Европы, в частности Германии, Бельгии, Франции.

В условиях феодальной раздробленности города, где формировался класс буржуазии, «покупали и отвоевывали у феодальных властителей экономические и политические привилегии, вольности, закреплявшиеся королевскими хартиями, договорами и феодалами»¹.

Именно эти и другие обстоятельства обусловили тому, что уже в первой половине XIX века стали разрабатываться теоретические основы учения о местном самоуправлении. Одним из первых, кто привлек внимание к этим проблемам, был известный французский государственный деятель, историк и литератор А. Токвиль. В своей знаменитой книге «Демократия в Америке», изданной в 1835 году он пишет: «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свобод она так и не приобретает»².

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления³:

- избираемость органов местного самоуправления членами общин;

¹ Бердалиев А. Развитие местного самоуправления за рубежом. Б. 2001. с.2.

² Токвиль А. Демократия в Америке. М. 1992, с.65.

³ Черкасов А. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. М.1998, с..36.

- разделение дел, которыми ведает община и дела, перепорученные ей государством;
- местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции и другие.

Идеи теории свободной общины получили отражение в бельгийской Конституции 1831 года, которая, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признала общинную власть.

На смену теории свободной общины приходит **теория общественного самоуправления** или, по-другому называемая, общественно-хозяйственная теория самоуправления. Она, как и прежняя теория, исходила из противостояния и противопоставления государства и общины, **из принципа признания свободы осуществления своих прав и задач местными сообществами**. Но данная теория на первый план выдвигала не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления¹. Сущность самоуправления она усматривала в предоставлении местному сообществу самому ведать своими общественными интересами без какого-либо вмешательства со стороны государства. Однако на практике оказалось затруднительным выделить чисто хозяйственные дела местного значения, которые по своему существу отличались бы от дел государственного управления.

Наибольшее развитие и распространение данная теория получила в 60-х годах XIX века в России и нашла теоретическое обоснование в работах Васильчикова А., Лешкова В.² Последние исходили из права местных учреждений самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами, из независимости местного самоуправления от государства.

Такой подход привело к возникновению противоречия с действительностью, поскольку общественные ассоциации, местные сообщества создавались на добровольных началах, но регулирующие их деятельность правовые основы

1 См. Муниципальное право. Отв. ред. проф. Коваленко А. М. 1997, с.112

2 См. Лешков В. Опыт теории земства и земских учреждений. М., 1995, стр. 53

отсутствовали. В любом случае они нуждались в поддержке государства, как в правовом, так и экономическом аспектах.

Впоследствии, общественная концепция была вытеснена **государственной теорией самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом (XIX в.). Суть этой теории состояла в том, что самоуправление рассматривается **как форма организации местного государственного управления**. Это объясняется тем, что выполнение некоторых административных задач, связанных с местными интересами нецелесообразно выполнять силами государственных органов. Поэтому, часть своих функций государство должно выводить из ведения своей администрации и передавать в руки местных общин и их органов. В данной теории подчеркивался именно государственный характер местного самоуправления.

Однако из-за различия взглядов на признаки местного самоуправления в государственной теории самоуправления выделились два направления. Первое – политическое, связанное с именем Р. Гнейста и второе – юридическое, основанное Л. Штейном.

Политическое направление связывало самостоятельность органов самоуправления с порядком их формирования. Гнейст полагал, что местное управление должно осуществляться почетными людьми из местного населения на безвозмездной основе. Это должно достигаться путем выборности или назначаемости должностных лиц самоуправления, которые осуществляют свои функции местного управления бесплатно. Однако такой подход на организацию деятельности органов местного самоуправления в обществе не нашел своей поддержки.

Что касается юридического направления, то его сторонники видели самостоятельность органов самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которые государство законодательно возлагает осуществление определенных полномочий государственного управления¹.

При этом Штейн рассматривал местное самоуправление как территориальный коллектив, обладающий статусом юридического лица, вступающего в правовые отношения с государством, что было более верным подходом к трактовке общих признаков проявления местного самоуправления.

¹ См. Таболин В. Право муниципального управления. М.1997. с. 48

И, наконец, наиболее распространенной в мировой практике является **теория дуализма муниципального управления**. Она исходит из двойственного характера деятельности **местного самоуправления – самостоятельного решения местных дел и осуществления на местном уровне определенных государственных функций**. Муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за пределы местных вопросов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственного управления¹.

Однако, как показала практика, в действительности самоуправление имеет не вполне государственное происхождение. Как территориальный коллектив местное самоуправление имеет свою структуру, свои интересы, а его органы имеют статус юридического лица. Поэтому вполне определенно оно не является частью государственного управления, агентом государства и не связано политическими задачами.

Местному самоуправлению полностью передаются те функции, которые государство может выделить без ущерба для собственного политического ущерба.

Самоуправление не является формой осуществления политики, свободен от подчинения правительственным учреждениям и несет ответственность только перед местной общиной, населением, законом. При этом государство располагает тремя основными возможностями воздействовать на местное самоуправление, контролировать его:

- 1). издает законы, которым обязаны подчиняться все, в том числе и самоуправление;
- 2). располагает средствами финансового контроля;
- 3). осуществляет судебный контроль за исполнением законов.

Рассмотренные и охарактеризованные нами теории местного самоуправления обусловили существование различных типов и моделей местного самоуправления, связанные особенностями развития муниципального законодательства в различных странах мира.

Научная и учебная литература² выделяет следующие модели местного самоуправления, познание которых имеет огромное значение для будущих государственных и муниципальных служащих:

¹ Муниципальное право. Под ред. Коваленко А. М. 1997, с.134.

² а). Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М. 1994.
б). Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор. М. 1994.

- англосаксонскую;
- континентальную или как еще ее называют французскую;
- германскую или коммунальное самоуправление Германии;
- советскую, социалистическую, присущую бывшим странам социализма, и, прежде всего СССР.

Англосаксонская система сложилась, прежде всего, в Великобритании – родине классических муниципальных реформ. Подобная модель местного самоуправления действует и в таких странах как США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.

Суть этой системы в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, действующие в пределах предоставленных им законом полномочий. На местах нет уполномоченных представителей центрального правительства и отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Однако центральное правительство осуществляет контроль за деятельностью местных органов самоуправления косвенным путем – через министерства (образование, здравоохранение и др.), суды и т.д. по выполнению своих задач, соблюдению законодательно-правовых норм и т.д.

Как показывает анализ, несмотря на значительное развитие этой модели во многих развивающихся странах, бывших колониях Великобритании, все же она не получила своего широкого распространения, оставаясь присущей так называемым «старым» государствам. В других государствах были созданы гораздо более централизованные системы, одной из которых является французская.

Континентальная (французская) модель местного самоуправления применяется, как следует из названия, в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке¹. Эта модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления.

Родоначальницей этой модели выступает Франция, так как для нее всегда была характерна высокая степень централизации управления, то есть очень развитая система административного контроля центральной власти над местными органами. Ключевую роль в системе местного самоуправления играл префект, являющийся представителем правительственной власти и определявший все направления местной деятельности. Это

¹ Е. Ковешников. Муниципальное право. М. 2000, с.20

было обусловлено Французской революцией 1789 года, утвердившей принцип единой и неделимой нации путем создания департаментов, во главе которых назначались представители центральной власти, наделенные широкими полномочиями и правами по управлению делами местного значения.

Эта высококонцентрированная система управления просуществовала во Франции почти 200 лет. В 1982 году в этой стране была проведена децентрализация управления, в результате которой территориальные коллективы (коммуны, департаменты, регионы) получили некоторую самостоятельность по части реализации местных задач, формирования и использования финансовых ресурсов и др. Но, тем не менее, до сих пор сохраняется сильный диктат государства на местном уровне, в каждом департаменте есть представитель государства, осуществляющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунами, которые являются основой местного самоуправления.

Значительную роль в развитии местного самоуправления сыграла **германская модель, иногда называемая коммунальной**. Эта система организации местного управления присуща Германии, Австрии, Японии и др. странам.

Специфическая черта местного самоуправления Германии состоит в том, что она носит в себе своеобразные, смешанные, гибридные формы управления на местах. Вопросы организации общин в федеральных землях Германии решаются по-разному и их функционирование подчиняется четырем принятым типам организационного устройства: 1). магистратный; 2). бургомистерский; 3). северогерманский; 4). южногерманский¹.

Магистратная форма организации местного самоуправления характеризуется тем, что представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган – магистрат или сенат. В свою очередь магистрат состоит из бургомистра, его заместителей и почетных членов.

Бургомистерский тип предусматривает, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра. При этом бургомистр в магистрате занимает положение «главного» и является председателем представительного органа общины и городской управы.

Северо-германский вариант организации местного самоуправления характеризуется тем, что представительный орган общины, избираемый населением, создает исполнительный комитет, председателем которого является бургомистр. Кроме

¹ Е. Ковешников. Муниципальное право. М., 2000 г., стр. 21

исполнительного комитета представительный орган избирает директора общины – главу администрации (городской директор), к полномочиям которого относится решение текущих вопросов местного управления. При этом Исполнительный комитет не является местной администрацией, а находится в прямом подчинении представительного органа и занимается только подготовкой его решений.

Особенностью организации местного самоуправления южно-германского варианта является то, что наряду с органом представительной власти в качестве главного органа общины рассматривается также обер-бургомистр, избираемый гражданами. Он отвечает за решение текущих вопросов местного значения и председательствует на заседаниях представительного органа общины.

И, наконец, последняя модель, нашедшая применение в мировой практике – это **система самоуправления социалистических стран**. По своей сущности это не местное самоуправление, а система местной государственной власти и местного государственного управления. Она была связана с отрицанием разделения, заявлением о единовластии представительных органов на всех уровнях, снизу доверху под лозунгом «Вся власть Советам». Считалось, что любой Совет, начиная с самого низшего звена, является органом государственной власти на своей территории, а все остальные органы государства прямо или опосредованно подчинены Советам, формируются Советами.

Таким образом, в отличие от органов самоуправления в ранее нами рассмотренных системах, система Советов характеризуется иерархической соподчиненностью всех его звеньев при полном отсутствии автономности, самостоятельности местных органов управления по отношению к центральным органам государственной власти. Все вопросы, как государственного масштаба, так и местного значения координировались Коммунистической партией, организационная структура которой пронизывала все уровни общественного устройства государства, начиная от предприятий и организаций, кончая масштабом страны.

Итак, как показал анализ, зарубежный опыт организации муниципальной, местной системы управления свидетельствует о том, что там сочетается местное самоуправление и государственное управление на местах, учитываются исторические, демографические, географические особенности той или иной страны, формы правления и государственного устройства, политико-экономическая система, правовой режим и др. факторы. Как правило, местное самоуправление строится в соответствии с административно-территориальным делением страны, и первичной ячейкой выступают сельские и городские единицы.

Правовую основу организации самоуправления в современных зарубежных странах составляют Европейская хартия местного самоуправления, соответствующие положения Конституций, национальных законов о местном управлении и самоуправлении, а в федеративных государствах – законы республик, штатов, земель и других субъектов.

1.3. Становление и развитие местного самоуправления в Кыргызстане.

Как показал прошедший период самостоятельности, несмотря на сложнейшие трудности, методом проб и ошибок Кыргызстан движется вперед во всех сферах общественной жизнедеятельности. Прежде всего, осуществлен демонтаж партийно-политической системы, ликвидировано господствующее положение государственной собственности и диктат централизованного управления, раскрепощено социально-психологическое состояние каждого человека. На их основе формируется совершенно новая политико-экономическая и социальная система, называемая рыночной.

Переход к рыночным отношениям обусловил необходимость децентрализации и демократизации государственной власти, как по горизонтали, так и по вертикали и переход к совершенно новым формам и методам управления, основанным на демократических принципах. Наряду с другими, в их числе была проблема организации и совершенствования территориального и регионального управления путем передачи составляющим им звеньям необходимых полномочий и создания условий для их развития. Эти процессы обуславливали обеспечение и передачу самостоятельности его структурно-организационным элементам, занимающих в иерархии и системе государственного устройства самые низшие звенья. Таковыми были города, поселки, айылы и др. населенные пункты, в которых была реальная возможность реализовать демократические принципы.

Как было показано выше, таковым механизмом, апробированным мировым опытом и практикой, был институт самоуправления, призванный обеспечивать широкому слою населения самому решать свою судьбу путем предоставления соответствующих прав и полномочий.

Таким образом, местное самоуправление стало очевидной необходимостью уже с первых дней самостоятельности Кыргызстана. Радикальное реформирование общественно-политической, социально-экономической систем было невозможно без внедрения в систему государственного управления подлинно демократических принципов, укрепления народовластия путем активного вовлечения в процесс управления широких слоев населения. Эти проблемы могли быть решены только в условиях реализации принципов местного самоуправления.

Как показал мировой опыт, именно местное самоуправление, будучи наиболее приближенной к гражданам, решает их повседневные проблемы, создает достаточные условия для нормальной жизнедеятельности местных сообществ, их органов и укрепляя

основы народовластия обеспечивает стабильность политической и экономической системы общества.

Процесс перестройки местного самоуправления начался с первых же дней суверенитета Кыргызстана. 19 апреля 1991 года принимается Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», который стал первым нормативно-правовым актом, регулирующим демократические процессы на местах. Закон не предусматривал иерархическую систему территориальной организации представительных органов (Верховный Совет СССР – Верховный Совет Кыргызской ССР – областной совет – райсовет – сельсовет). В нем указывалось, что советы народных депутатов являются представительными органами местного самоуправления, избираются гражданами, и что вышестоящие органы власти не имеют права вмешиваться в дела, входящие в их компетенцию. Кроме того, этот же закон наделил советы народных депутатов на местах достаточными правами в исполнительно-распорядительной деятельности.

Однако действующий закон, а затем внесенные поправки от 12 декабря 1991 года содержали ряд положений, ограничивающих самостоятельность местных кенешей в части избрания их председателей: председатели областных, Бишкекского городского Совета народных депутатов избирались на своих сессиях по представлению и утверждению Президента Кыргызской Республики. Такой же порядок действовал и при выборе председателей районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов, но с учетом мнения и предложения председателя вышестоящего Совета, а также при избрании председателей сельских, поселковых Советов.

В целях приведения в соответствие жизненных реалий и законодательно-правовых актов формирующейся системы местного самоуправления 4 марта 1992 года вносятся существенные изменения в закон, и он был назван «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». С этого периода по настоящее время в Кыргызской Республике на местном уровне действует параллельно два органа – местные кенешы и местные государственные администрации. Первый – представительный орган, формируемый самим населением, а второй – исполнительный, представляющий государственную власть, действующий и функционирующий от имени государства на уровне областей и районов. Этим самым государство как бы «вернуло» свои полномочия исполнительной власти на местах, так как местные советы не смогли справиться с возложенными задачами и неограниченными полномочиями из-за отсутствия опыта организаторской, хозяйственной работы, инициативы и неумения

действовать в новых условиях. Государственным администрациям, согласно принятому закону, передавалась вся полнота исполнительной власти на местах, вплоть до отмены актов председателей соответствующих кенешей по вопросам исполнительно-распорядительной деятельности.

Важной вехой в процессе становления системы местного самоуправления стала принятая 5 мая 1993 года первая Конституция суверенного Кыргызстана.

В ней местное самоуправление нашло свое конституционное закрепление, ему была посвящена отдельная глава, в которой указывалось, что государственная власть в республике основывается **на принципе разделения государственной власти и местного самоуправления.**

Но, несмотря на принимаемые меры, сформировавшаяся к тому времени система местного самоуправления Кыргызстана не давала должного эффекта, особенно в сложном положении оставались первичные территориальные образования – поселки, села, города в решении социально-экономических проблем.

Учитывая сложившуюся ситуацию, в целях придания развитию местного самоуправления системности, в республике создается государственная комиссия по реформе местного самоуправления. По итогам ее работы 22 сентября 1994 года Указом Президента Кыргызской Республики было принято «Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике». Оно предусматривало комплекс мер перспективного характера по постоянному совершенствованию системы местного самоуправления. В частности, в нем впервые нашли отражение основные принципы функционирования местного самоуправления (самообеспечение, самофинансирование, саморегулирование), указывалось, что главным субъектом местного самоуправления является местное сообщество, которое формирует представительные и исполнительные органы местной власти.

Но самым главным и важным в Положении было то, что коммунальная собственность впервые комментировалась не как разновидность государственной собственности, а как собственность местного сообщества.

Как показал опыт прошедших лет, за короткий срок функционирования суверенного Кыргызстана много сделано в республике в части формирования института местного самоуправления. Как справедливо отмечают многие зарубежные эксперты, наша республика, по сравнению с др. республиками Центральной Азии, создала собственную модель местного самоуправления, основанную на достаточно развитой нормативно-правовой базе. На сегодняшний день полностью на принципы

местного самоуправления переведены все субъекты первичного уровня территории Кыргызстана – айлы, поселки и города.

10 февраля 1996 года состоялся всенародный референдум по внесению изменений в Конституцию Кыргызской Республики. Одна из важнейших поправок была та, что органам местного самоуправления предоставлялось право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью, то есть последнее нашло свое конституционное закрепление. В ноябре 1996 года Постановлением Правительства Кыргызской Республики в коммунальную собственность местных сообществ были переданы более 5 тысяч объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения на общую сумму 1 млрд. 600 млн. сомов¹.

В марте 1996 года издается указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления». Он, наряду с другими вопросами, предусматривал реорганизацию системы управления на уровне села путем создания совершенно нового исполнительно-распорядительного органа – айыл окмоту. В результате, на принципы полного самоуправления были переведены все села и айлы и на их основе созданы 455 айыл окмоту (сельские управы). Это произошло путем передачи функций и полномочий ранее существовавших сельских комитетов.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 апреля 1997 года принимается Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов, предусматривающая необходимость обеспечения достаточными материальными и финансовыми ресурсами местных сообществ для выполнения предусмотренных законом функций, а также расширения самостоятельности органов местного самоуправления и защиту их интересов.

В октябре 1998 года состоялся всенародный референдум, на котором были внесены поправки в Конституцию Кыргызской Республики, предусматривающие усиление роли коммунальной собственности и необходимость ее введения на главное богатство – землю.

Важнейшим этапом в развитии местного самоуправления стало принятие Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы, в которой были определены основные стратегические направления его развития. В соответствии с ее установками в конце 2001 года были проведены

¹ А. Адилов, С. Татарнинова. Реформа государственного управления: основы становления МСУ в КР. Б. 2002, с.29.

выборы глав органов местного самоуправления в поселковых и сельских управах республики, на принципы местного самоуправления были переведены девять городов областного подчинения с последующим выбором их глав.

В 2001 году Ассоциацией городов и Ассоциацией сел и поселков Конгресса местных сообществ Кыргызской Республики подготовлены рекомендации по гармонизации законодательства Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления и по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Принятием наиболее важных документов нормативно-правового и законодательного характера, регулирующие сферу местного самоуправления явились 2000-2003 годы. В начале 2002 года принят Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» в новой редакции, предусматривающий новые подходы к организации деятельности местного самоуправления в соответствии с новыми реалиями жизнедеятельности кыргызского общества. В марте 2002 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон «О коммунальной собственности на имущество», который был призван регулировать отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права коммунальной собственности на имущество.

В конце 2002 года Указом Президента Кыргызской Республики принята Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». Как указывается в преамбуле, реализация стратегии позволит обеспечить системное преодоление имеющихся проблем в сфере управления государством и обществом путем рационального распределения полномочий между органами местного самоуправления и государственного управления, между различными уровнями власти на основе максимального приближения процесса принятия решений к гражданам.

К 2010 году предполагалось создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы развития местного самоуправления на основе децентрализации, которая будет строиться в соответствии с положениями новой редакции Конституции страны, отражать традиции кыргызского народа и учитывать международные нормы и опыт в деятельности органов местного самоуправления.

В соответствии с радикальными подходами к организации общественного и государственного устройства предполагалось осуществление важных политических и

административных реформ по дальнейшей децентрализации государственного управления и развитию местного самоуправления. Ожидалось изменения по административно-территориальному устройству Кыргызской Республики путем создания специальных административных, образовательных, медицинских и других округов.

Стратегия предусматривала осуществить функциональную реформу, организационные и структурные преобразования, включающие в себя разграничения функций и полномочий между территориальными уровнями управления; устранение параллелизма и дублирования, упразднение ненужных функций и полномочий местных органов государственного управления и местного самоуправления различного уровня; расширение функций и полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления в целях создания эффективной, функционально сбалансированной системы самоуправления и государственного управления. Ожидалось преодолеть существующее положение, когда каждый уровень государственного управления выполняет по своему усмотрению те функции, которые он считает наиболее важными или выгодными, и передает менее важные, не престижные полномочия на нижестоящий уровень. Поэтому функции и полномочия, ответственность необходимо было закрепить только за тем органом государственного управления или местного самоуправления, который сможет реализовать их наиболее эффективно.

Наряду с другими жизненно важными проблемами систему местного самоуправления Стратегия предусматривала необходимость создания эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров местного самоуправления.

Однако, как показала практика, значительная часть предусмотренные в стратегии положения не выполнены, не реализованы. Этому способствовали не только известные политические события за последние 5-6 лет в Кыргызстане, но и безразличие, второстепенное отношение высшего руководства страны к системе МСУ по ее дальнейшему развитию и совершенствованию. Даже дело дошло до того, что охрана местных сообществ были лишены своей финансовой самостоятельности, бюджеты которых были переданы государственными органами районов, главы айылных округов стали назначались акимами.

И, наконец, судьбоносным для органов местного самоуправления явились Законы Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного

самоуправления»(2003г.), новая редакция «О муниципальной собственности на имущество» (2005г.), принятые Жогорку Кенешем в июне. Реализация основных положений Закона призвана решить одну из главных проблем органов местного самоуправления: систематическая недостаточность финансовых их ресурсов для реализации делегированных государством полномочий, возложенных функций и задач.

Итак, как показал опыт прошедших лет, за короткий срок функционирования Кыргызстана как суверенного государства много сделано в части формирования института местного самоуправления. Как справедливо отмечают зарубежные эксперты, в той или иной степени анализирующие процесс становления системы местного самоуправления, в нашей республике принимаются значительные усилия в этом направлении и в направлении децентрализации государственной власти в целом. Они констатируют о факте создания в Кыргызстане собственной модели местного самоуправления, соответствующей истории, традиции и менталитету кыргызов, природно-климатическим условиям, уровню социально-экономического и политического развития страны.

Глава II . Теоретические основы экономики местного самоуправления

2.1. Местное самоуправление как объект экономического исследования.

Возрождение в Кыргызстане в начале 90-х годов XX века института местного самоуправления как организационно обособленной ветви публичной власти породило, несмотря на свое интенсивное становление, много проблем и дискуссий. Это касается, прежде всего, в части выбора форм реализации местного самоуправления, определения полномочий местных органов власти и, самое главное, экономического и финансового обеспечения их деятельности. Сам процесс соединения механизмов рыночного хозяйства с принципами организации местного самоуправления, как показала практика, относится к числу исключительно сложных и внутренне противоречивых проблем социально-экономического, общественно-политического и организационно-правового характера. Острота взаимоотношений формирующейся рыночной экономики, существующей системы государственного управления и развивающегося института местного самоуправления, обусловлена объективными процессами, присущими переходному периоду современного Кыргызстана.

Во-первых, качественно изменяются экономические отношения, которые находятся на начальном этапе длительного перехода к рынку.

Во-вторых, в самом начале своего пути становления находится формирование новой системы государственного управления и местного самоуправления, их взаимосвязь и взаимоотношения.

В-третьих, экономические отношения, подчиняющиеся общим рыночным законам, формируются в условиях существования неоднородной трехуровневой вертикальной структуры территориальной организации общества: область – район – местное самоуправление (айылы – поселки – города).

В-четвертых, местное сообщество, развивающегося на принципах самоуправления, для своего поддержания и функционирования требует особых экономических условий.

В-пятых, социально-экономическая ситуация, складывающаяся в системе местного самоуправления разного типа (в малых и больших городах, айылах и поселках) сильно различается в зависимости от реальных местных условий и уровней развития.

Эти и другие факторы порождают значительные трудности в реализации задач переходного периода, но, тем не менее, не являются основанием для ухода от научного анализа, концептуально осмысленных действий по конструированию новой модели государственного устройства, развитию местного самоуправления.

Само местное самоуправление многоаспектно, формы проявления многообразны и во многих странах стало нормой жизни, заняло свое место в системе общественно-экономической жизни общества, а также важнейшим элементом рыночных отношений, частью организации производственно-хозяйственной, коммерческой и др. деятельности. Следовательно, местное самоуправление является объектом исследования экономической науки, как носитель системы экономических отношений общества.

Местное самоуправление может стать действенным инструментом разрешения местных проблем только в том случае, если оно имеет прочные экономические и финансовые основы функционирования. Последние служат материальной основой обеспечения всех реализуемых на местном уровне задач, проектов, программ. Они несут на себе двойную нагрузку, являясь одновременно и средством улучшения качества жизни населения местного сообщества, и источником повышения эффективности самой муниципальной экономики, увеличения масштабов и общего ее потенциала. Из этого вытекает объективный вывод о том, что в рамках местного самоуправления возникает сложный клубок экономических взаимоотношений, взаимосвязей.

Местное самоуправление в развитых демократических странах осуществляет свою деятельность в значительной мере за счет государственного финансирования, поскольку это экономически выгодно государству. Решение проблем обеспечения гарантированного минимума текущих потребностей граждан является задачей государства, и, следовательно, должно быть гарантировано их выполнение государством. А органы местного самоуправления, будучи властью, создаваемой самим населением, являются наиболее эффективными с точки зрения способности решения вопросов местного значения. Именно такой подход является основой децентрализации государственной власти и передачи полномочий по обеспечению жизнедеятельности граждан на уровень, максимально приближенный к населению.

Эпос «Манас» и другие эпические произведения устного народного творчества, наглядно показывают, что именно древним кыргызам был присущ дух общности, коллективизма, самоорганизации общественно-производственной жизни, что основным носителем системы социально-экономических отношений являлось

население, компактно проживающее в рамках местных сообществ, пусть это будет род или племя.

Естественно, что в этот период не существовало специально выделенных людей или создаваемых управленческих органов, которые регулировали бы деятельность индивидов и коллектива в целом. Одновременно с этим, в процессе производства средств появилось кооперация труда, которая представляла собой объединение участников производственного процесса, в основе которой была общинная собственность на средства производства. Процесс принятия решений участниками кооперации труда характеризовался свободным, демократическим согласованием и добровольным подчинением. Общественное устройство того периода получило название, как свидетельствуют некоторые исследования¹ «первобытная демократия». Самоуправление, тем самым, выступало как характеристика и форма социального аспекта функционирования человеческого общества в целом.

Дальнейшее развитие, наращивание и совершенствование производительных сил и соответствующих производственных отношений под воздействием закона общественного разделения труда привело к появлению отраслевой и территориальной структур общественного производства. В свою очередь, развитие обмена и товарного хозяйства способствовало усилению социально-экономических различий между людьми. Появился обособленный товаропроизводитель, осуществляющий самостоятельное хозяйствование. Действие закона спроса и предложения, конкуренция товаропроизводителей привели к поляризации, классовому расслоению общества, появлению наемного труда.

Именно первобытная кооперация труда характеризовалась самоуправлением субъектов производственного процесса т.е. равноправным участием в выполнении функций контроля, учета, организации производства, поскольку ее экономическую и материальную основу составляла общинная собственность на средства производства. В целом, самоуправление характеризовалось как единство субъекта труда и субъекта управления, при котором происходит их соединение.

Вступая в производственные отношения, которые имеют территориальную форму проявления, субъекты хозяйственной жизни местного самоуправления реализуют свои экономические интересы, характеризующие определенные предпочтения в отношении целей и средств социально-экономического развития территориальной единицы общества. Эти интересы отражают реальные взаимосвязи

¹ См.В.Н.Иванова. Местное самоуправление: пролема, теории и практики СПб. 1996, стр. 31-36.

людей, возникающие в результате совместного проживания, организации общей производственно-хозяйственной деятельности, в решении местных социально-экономических задач.

В последующем, в процессе эволюционного развития местное самоуправление как система стала сферой деятельности, связанной с подчинением объекта управления целям и задачам субъекта управления. Цели и задачи конкретных действий субъекта управления (в нашем случае местные сообщества и органы управления) определяются его положением в системе производственных отношений, заинтересованностью в изменении этого положения, т.е. экономическими интересами. Интересы выступают побудительным мотивом, определяют поведение, действия людей в процессе производства, т.е. в данном случае речь идет об удовлетворении потребностей конкретного местного сообщества в материальных и духовных благах. Соответственно, в системе местного самоуправления, интерес – это экономическая категория, характеризующая положение субъекта в системе производственных отношений, которая показывает, какие действия приведут к изменению этого положения и насколько.

Как экономическая категория, местное самоуправление характеризует производственные отношения, возникающие при реализации экономических интересов совместных собственников на средства производства в рамках отдельного местного сообщества, отражающие их совместную деятельность по целеполаганию, организации, координации и стимулированию действий всех участников воспроизводственного процесса. Она представляет собой единство самоорганизации, самостоятельности, саморегуляции, самоконтроля, а также как способ коллективного существования объединения людей в целях удовлетворения общих их интересов и потребностей.

Действие объективных экономических законов, присущее рыночным отношениям в системе местного самоуправления, в частности, общественного разделения труда, обобществления производства, спроса и предложения, специализации труда и производства и др. характеризуется дифференциацией производственного процесса, прежде всего, в территориальном аспекте. С точки зрения исследуемой нами проблемы, именно территориальный аспект организации и управления общественного производства является основой выделения системы местного самоуправления с вытекающими отсюда последствиями. Именно территориальное расселение граждан, населения, компактно проживающих в рамках конкретного пространства служит организационной основой местного самоуправления, в котором более полное

реализуются их интересы. Следовательно, носителями местных интересов выступает население, проживающее на данной территории. Совокупность экономических отношений, существующий в рамках местного самоуправления имеет территориальную форму проявления, поскольку она затрагивает также наиболее существенные проблемы как социально-экономическое положение населения, комплексное развитие, производства и воспроизводство территориальных благ, сферу социальной инфраструктуры, условия для отдыха и интеллектуального развития человека обеспечение занятости, охрана окружающей среды и др.

Развитие института МСУ в современных условиях объективная необходимость, обусловленное рыночными отношениями и действием объективных экономических законов. В данном случае речь идет о действии и воздействии не только вышеуказанных экономических законов, объективно обуславливающих систему МСУ, но и наиболее существенных, таких как спроса и предложения, стоимости, повышающего роста производительности общественного труда, удовлетворения постоянно растущих потребностей человека, коллектива, общества и др. Именно объективно действующие экономические законы, присущие рыночной экономике обусловили формированию института МСУ в системе экономических отношений, организации самостоятельной производственно-хозяйственной и финансовой деятельности на уровне местных сообществ.

Следовательно, экономическое содержание местного самоуправления состоит в том, что оно представляет специфические производственные отношения, возникающие при реализации экономических интересов и удовлетворении потребностей населения территориального сообщества под воздействием экономических законов. Эти отношения отражают совместную деятельность местного сообщества по эффективному регулированию производственно-хозяйственной деятельностью управляющих субъектов для обеспечения комплексного социально-экономического развития.

Являясь важнейшим субъектом общественно-экономических отношений государства, местное самоуправление является формой осуществления и реализации экономических прав и свобод гражданина, человека. Именно последние, являясь основными субъектами местного сообщества, реализуют свои права на труд, вознаграждение, собственность, имущество и по своему усмотрению распоряжаются ими. Принцип экономической свободы является основополагающим в социально-экономическом содержании местного самоуправления, а его степень и уровень реализации отражают состояние развития данной системы в том или ином обществе.

Подобно государственным властным структурам, органы местного самоуправления выполняют функцию регулирования хозяйственных отношений на подведомственной территории, что позволяет им в той или иной мере подчинять деятельность всех предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории местного сообщества, удовлетворению общественных запросов своих граждан.

С точки зрения ведения производственно-хозяйственной деятельности, органы местного самоуправления, а также подведомственные им предприятия и учреждения в значительной степени похожи на коммерческие организации, так как выступают на рынке самостоятельными и равноправными субъектами экономических отношений. Они вправе самостоятельно распоряжаться принадлежащим им собственностью, финансовыми средствами, землей, другими природно-экономическими ресурсами и получать при этом прибыль, используя ее затем в интересах населения данного местного сообщества.

В данном случае в сферу экономической деятельности органов местного самоуправления попадают различные субъекты хозяйственной деятельности. В их числе как собственные предпринимательские структуры местных органов власти (муниципальные предприятия, банки и др.), способные приносить прибыль, так и немunicipальные хозяйствующие субъекты других форм собственности, расположенные на их территории, способные дешево и качественно удовлетворять разнообразные потребности местного населения.

2.2. Экономика местного самоуправления - элемент рыночной экономической системы.

На основе приватизации и разгосударствления государственной собственности, реорганизации колхозно-совхозной системы хозяйствования, создания финансово-кредитных институтов, нового подхода к регионально-территориальной организации общественного производства и управления и других мер, в Кыргызской Республике стали формироваться основы экономической системы, ориентированной на рыночные отношения, формирование различных форм собственности и хозяйствования, многоукладности экономической жизни и т.д.

Наиболее общими основными элементами экономической системы являются: социально-экономические отношения, базирующиеся на сложившиеся в данном обществе форме собственности на экономические ресурсы и результаты хозяйственной деятельности; организационные формы хозяйственной деятельности основных субъектов данной системы; хозяйственный механизм, т.е. способ регулирования субъектов экономической деятельности на макроэкономическом уровне в целях обеспечения пропорционального и сбалансированного развития сфер и отраслей экономики страны; конкретные экономические связи и взаимоотношения между хозяйствующими субъектами на микроуровне и др.

Одним из элементов экономической системы современного Кыргызстана является формирующаяся экономика местного самоуправления, основу которой составляет муниципальная собственность. Экономика местного самоуправления развивается как новая и самостоятельная отрасль экономики, соответствующая рыночным отношениям и предусматривающая организацию общественного производства и рыночную систему хозяйствования в рамках местных сообществ, ограниченных границами конкретной территориальной единицы государства (айылы, поселки, города).

Она базируется на тех же объективных экономических законах и закономерностях, что и экономическая система в целом и уровень развития экономики местного самоуправления, ее роль в удовлетворении общественных потребностей, напрямую зависит от состояния развития экономики страны в целом.

Следовательно, социально-экономические процессы, происходящие в Кыргызстане в условиях становления рыночных отношений, в частности в системе местного самоуправления, требуют упорядочения и научного толкования понятий категориального аппарата. Такой подход способствует четкому пониманию сущности и

содержания концептуальных проблем, связанных с функционированием и развитием института местного самоуправления, ее экономики, собственности, финансов, производственно-хозяйственной деятельности. Так, категория «муниципалитет» в законодательстве Кыргызстана не нашла своего полного юридического оформления и практического применения, соответственно, многие положения, связанные с ней, теоретически не осмыслены.

Практика показала, что муниципалитет означает самоуправляющую общину и может быть использован во всех системах, если сущностное содержание соответствует его основным принципам. В Кыргызстане сделан первый шаг - принятый в 2002 году Закон «О коммунальной собственности на имущество» в редакции от 19 августа 2005 года переименован в Закон «О муниципальной собственности на имущество». Поэтому использование в научном и практическом оборотах термина «муниципальный» наряду с понятием «местный», не будет иметь столь существенного значения как в терминологическом, так смысловом и содержательном. В данной работе будут введены и использованы понятие и термины, еще не нашедшие своего применения в теории и практике нашей действительности, соответственно, они получают свое научное обоснование и толкование. В частности, впервые в научном лексиконе найдут применение и получат свое объяснение такие категории как «экономика местного самоуправления», «хозяйство местного самоуправления» и др. которые несут различную смысловую нагрузку и занимают свое место в экономической системе и в процессе социально-экономического развития общества.

При исследовании сущностного содержания категории «экономика местного самоуправления» как и любого экономического явления, осуществлен комплексный теоретико-методологический, структурно-функциональный анализ, что позволило охарактеризовать данное явление из следующих концептуальных позиций:

1) как систему общественно-экономических отношений, связанных с организацией финансово-хозяйственной деятельности по производству конкретных материальных благ и услуг в целях удовлетворения запросов и потребностей местного сообщества. В условиях формирования и развития местного самоуправления Кыргызстана, основными системообразующими элементами его экономики выступают и являются производственно-хозяйственные и финансовые взаимоотношения между:

- органами местного самоуправления и предприятиями и организациями муниципальной собственности;

- органами местного самоуправления и процессом организации государственной власти на местах;
- органами местного самоуправления и предприятиями и организациями других форм собственности, особенно частными и предпринимательскими структурами;
- органами местного самоуправления с различными муниципальными образованиями.

2) как совокупность взаимосвязанных друг с другом муниципальных и немunicipальных объектов собственности, взаимоотношений хозяйствующих субъектов различных форм собственности.

В условиях перехода государства на рыночные отношения происходит перераспределение собственности, полномочий, финансовых и других ресурсов между вновь создающимися субъектами экономических отношений. Так, государственные органы заинтересованы в сохранении собственной экономической базы, в усилении контроля за деятельностью органов местного самоуправления, о чем свидетельствует практика перехода Кыргызстана на двухуровневую бюджетную систему. В свою очередь, частные предпринимательские структуры преследуют цель максимизации прибыли и доходов, обеспечения льготного режима функционирования, а органы местного самоуправления в наращивании своего экономического и финансового потенциала и т.д.

Комплексный подход к анализу экономики местного самоуправления является, по нашему мнению, наиболее концептуальным с точки зрения теории и практики, поскольку его применение соответствует формированию представления об экономике местного сообщества как о сложной структуре имущественного комплекса, системе взаимоотношений так и о целях и механизме ее формирования и использования.

Само по себе местное самоуправление – явление политическое и экономическое. Прежде всего, в политической системе государства состояние местного самоуправления является показателем уровня развития демократического гражданского общества. Поэтому на ранних этапах переходного периода институциональное оформление местного самоуправления в Кыргызстане началось с политического разграничения предметов ведения органов государственной власти и власти на местах. Вся политическая власть, особенно в сельской местности и малых городах, передавалась местным Советам, и она трактовалась и понималась как фактор демократизации общества. О создании экономической основы и финансового обеспечения деятельности местной власти т.е.

власти Советов практически не велось т.к. повсеместно шел интенсивный процесс приватизации созданного имущественного и экономического потенциала республики.

Экономическая деятельность органов местного самоуправления связана и направлена на создание материальных благ, их распределения и перераспределения в соответствии с предпочтениями населения местного сообщества с привлечением финансовых, материально-технических, людских, природных и других ресурсов. Следовательно, экономическая деятельность местных сообществ осуществляется в рамках муниципального сектора экономики в целях воспроизводства не только материальных благ, но и самого этого сектора.

Основой функционирования экономики местного самоуправления выступает, как будет исследовано и рассмотрено в последующем, муниципальная собственность. Особенность отношений этой формы собственности определяется характеристиками местных общественных благ, которые объективно обусловлены действиями экономических законов обобществления труда и производства, спроса и предложения и др. на уровне местных сообществ и определяет общий характер присвоения ее объектов. Последние, в процессе производства материальных благ, выступают и функционируют как основные факторы производства, к которым относятся муниципальная собственность, средства местных бюджетов, земли, людские и другие ресурсы.

В диалектике социально-экономических отношений муниципальной собственности как фактора производства исходной конструкцией выступает форма общего присвоения условий и результатов производства данного (местного) сектора экономики. Отношения муниципальной собственности влияют на функционирование экономики местного самоуправления через имущественные отношения, правовой режим которых обусловлен особенностями включения объектов муниципальной собственности в экономически функциональное состояние, а также способами и формами присвоения местных общественных благ.

Наряду с муниципальной собственностью на имущество, важнейшим элементом экономического потенциала органов власти являются местные финансы. В рамках системного подхода, используемого нами при раскрытии сущностного содержания экономики местного самоуправления, местные финансы могут быть охарактеризованы как экономическая категория, представляющая собой совокупность денежных ресурсов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления, а также системы отношений, возникающих в связи с их образованием, хранением, накоплением,

использованием, передачей, распределением, превращением из одной формы в другую и т.д.

Соответственно, масштабы экономики местного самоуправления могут изменяться не только структурой муниципальной собственности, но и объемом доходов местных бюджетов, т.е. потоком финансовых средств, направляемых на инвестирование производства материальных благ.

Современное состояние развития экономики местного самоуправления Кыргызстана обусловлено во многом особенностями переходного периода, в рамках которого на данный момент формируется отечественная экономическая система. Преобладание в структуре муниципальной собственности недоходопрносящих и бюджетообременительных объектов, неразвитость и несовершенство собственной налоговой базы органов местного самоуправления – это результат не только низкого уровня и состояния развития экономической системы общества в целом, но и незавершенности процесса децентрализации управления и разгосударствления собственности–основных институциональных преобразований переходного периода.

Поэтому значительную роль в формировании финансово–экономической базы должны сыграть сами органы местных сообществ. Опыт многих постсоциалистических государств (Россия, Украина, Польша, Чехия) свидетельствует, что в условиях трансформации социалистической экономической системы к рыночному типу, когда процесс перераспределения собственности и финансовых ресурсов между уровнями власти почти завершен, вариант саморазвития местных сообществ становится неизбежным и единственно верным подходом, позволяющим сформировать в стране прочные экономические основы местного самоуправления.

В условиях переходного периода создание основ экономики местного самоуправления Кыргызстана является приоритетной экономической политикой государства, она выдвинулась в число первоочередных, т.к. от ее решения зависит как судьба экономических реформ в стране в целом, так и благосостояние населения. Местная власть, даже действуя в рамках исторически обусловленных и созданных центром ограничений, особенно в части формирования и использования экономических и финансовых ресурсов, способна оказывать значительное влияние на темпы и направленность экономических процессов, происходящих не только в подведомственной территории, но и в стране в целом.

Осмысление содержания экономики местного самоуправления дает основание охарактеризовать ее в нескольких аспектах:

- в территориально-административном и правовом: экономика местного самоуправления формируется в рамках определенной территории и пространственно локализовано т.е. она функционирует и развивается в законодательно определенных и оформленных границах местных сообществ - айылов, поселков, городов, которые являются самостоятельными юридическими лицами и составляют основу административно-территориального устройства КР;

- в экономическом: экономика местного самоуправления- составная часть экономики страны и представляет собой совокупность муниципальных предприятий, учреждений, организаций, осуществляющих производственно-экономическую деятельность на основе муниципальной собственности, а также субъектов других форм собственности, функционирующих и взаимодействующих в пространстве данного местного сообщества;

- в функциональном: деятельность всех субъектов экономики местного сообщества направлена на решение вопросов местного значения, на удовлетворение потребностей населения и повышения качества их жизни;

- в учетном: экономика местного самоуправления представляет собой специфический объект учета экономико-статистической информации.

Экономика местного самоуправления как важнейший структурный элемент экономической системы общества формируется в условиях становления рыночных отношений при относительной самостоятельности органов местных сообществ. Как самостоятельно функционирующие хозяйствующие элементы общественного воспроизводства, органы местного самоуправления вступают в различного рода экономические отношения с государственными органами, органами и субъектами других форм собственности по поводу самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения исходя из интересов населения местных сообществ.

С точки зрения практического содержания экономика местного самоуправления – это хозяйственная деятельность, осуществляемой в рамках территориальных местных сообществ по производству материальных и духовных благ в целях обеспечения и удовлетворения потребностей местного населения. Следовательно, **экономика местного самоуправления – это система хозяйственно-производственных отношений, возникающей между людьми, субъектами различных форм собственности в процессе производства, распределения, обмена и потребления жизненных благ, обеспечения условий жизни местного населения.**

И наконец, экономика местного самоуправления – это наука, совокупность теорий и направлений знаний, изучающих взаимоотношение и деятельность людей в процессе производства и потребления материальных и духовных благ, ограниченных рамками местных сообществ. Как трактует современная экономическая теория,¹ производственно-хозяйственная и финансово-экономическая деятельность осуществляется в условиях ограниченных ресурсов, но постоянно растущих потребностей людей, что наиболее присуще системе местного самоуправления Кыргызстана. В этом смысле, экономика местного самоуправления как наука изучает поведение людей и советует им, как поступать в условиях, когда приходится сопоставлять принимаемые решения с целями и ограниченными ресурсами их достижения с учетом особенностей и различных возможностей местных сообществ и органов управления.

В теории и практике местного самоуправления Кыргызстана не менее важным является выяснение вопроса о том, когда же стали создаваться институциональные основы формирования экономики органов местных сообществ. Принятый в марте 1992 года Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» установил на местном уровне двойственную систему власти – местные кенешы и местные государственные администрации. Так впервые была создана система местных представительных и исполнительных органов, в той или иной степени призванные осуществлять организацию производственно-экономической деятельности на местах. Однако, отсутствие опыта организации хозяйственной деятельности, унаследованное от коммунистического режима, неспособность создавать и развивать экономическую и финансовую базу, показали несостоятельность Советов. К тому же указанный выше закон ничего существенного не предусматривал по части решения экономических проблем местного самоуправления, поскольку на местах с той или иной степенью эффективности функционировала колхозно-совхозная система.

Принятая в мае 1993 года первая Конституция Кыргызской Республики предусматривала исключительное право местных кенешей утверждать и осуществлять контроль за принятием и реализацией программ социально-экономического развития подведомственных территорий, утверждать местный бюджет и отчет об его исполнении. Однако в ней не была четко разграничена

¹ Кэмбелл Р. Макконелл, Стенли Л. Брю Экономикс. Принципы, проблемы и политика – М., Республика, 1992 С.37-38

муниципальная собственность, которая трактовалась как коммунальная и понималась как часть государственной собственности, а право ее распоряжения и управления передавалось органам местной государственной власти как основы организации местного хозяйства. К тому же, к середине 1994 года практически все колхозы и совхозы, на которых держалась вся социальная и производственная инфраструктура сел практически распалась, а их имущество было приватизировано, распродано, расхищено.

Говоря об экономических основах местного самоуправления, эволюции и формировании в Кыргызстане следует отметить, что они непосредственно были связаны с решением задач местного значения, которые в основном носили производственно-экономический характер. Так, в Положении «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике» указывалось, «что местное самоуправление – это система организации деятельности населения для самостоятельного решения вопросов местного значения в пределах, определяемых законодательством»¹. Соответственно, к основным вопросам местного значения относились следующие: комплексное социально-экономическое развитие территориальных местных сообществ; рациональное использование земель местного сообщества, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий, коммунальный транспорт и дороги, бытовое и торговое обслуживание, охрана окружающей среды и многие другие. Эти задачи местного значения в основном носят характер экономического направления, возложенные для решения органам местных сообществ.

Определенный толчок в становлении экономических основ органов местного самоуправления и в расширении их полномочий сыграл Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятый на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 6 декабря 1997 года. Этот закон предусматривал значительное расширение предметов ведения местного самоуправления относил следующие: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; решение других финансовых вопросов местного значения; контроль за использованием земли на территории муниципального образования; регулирование использования водных

¹ См. Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике. Б.1994 г., С.9.

объектов местного значения и месторождений полезных ископаемых; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализация; создание условий для развития малого и среднего бизнеса и инновационного предпринимательства на территории муниципального образования и др.¹

В последующем, многие положения указанного документа были отражены в нормативно-правовых актах Кыргызстана, но некоторые из них невозможно было реализовать из-за слабости экономических и финансовых основ органов местного самоуправления, за исключением городов Бишкек и Ош, которые обладали значительным экономическим потенциалом. К тому же, в ранее принятых законодательно-правовых актах государства были четко определены функции и экономические полномочия органов местных сообществ, исходя из реальных их возможностей и ресурсов.

Всенародный референдум, который состоялся 17 октября 1998 года принял поправку к Конституции Кыргызской Республики о введении частной и иных форм собственности на землю, тем самым значительно укрепив экономическую базу органов местного самоуправления, особенно в сельской местности. По законодательству, земля является собственностью населения (около 75% всех земель населенных пунктов), а остальные 25% находятся в собственности государства как земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, на которых и могут осуществлять производственную деятельность органы местного самоуправления.

Согласно Основных направлений реформы местного самоуправления на уровне городов, районов, областей Кыргызской Республики на 1997-1998 годы, Постановлением Правительства в мае 1997 года принимается программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов. В ней, наряду с другими, в качестве приоритетных определяются задачи по укреплению экономических и финансовых основ органов местного самоуправления. Так, в разделе «Финансирование местного самоуправления» было определено, что финансовая поддержка органов местных сообществ должна предусматривать обеспечение, разграничение доходов и расходов между республиканскими и местными бюджетами, что бюджеты местного уровня должны соответствовать возложенным на них полномочиям и функциям. Для этого должны быть расширены доходные источники, а свободные остатки средств местного бюджета, полученные в результате увеличения

¹ Модельный Закон «Об общих принципах организации МСУ в СНГ» Минск, 1997, С.19

поступлений за счет производственно-хозяйственной деятельности или экономии расходов, не подлежат изъятию. Предусматривалось гарантированное государством своевременное финансирование услуг, являющихся государственными приоритетами (здравоохранение, образование и др.) за счет выделения из республиканского бюджета категориальных и выравнивающих грантов, а также осуществление формирования местных бюджетов с учетом необходимых средств на финансирование объектов, переданных в коммунальную собственность местных сообществ.

В соответствии с Программой, органы местного самоуправления были наделены такими правами как устанавливать, на основе общих принципов налогообложения, местные налоги, сборы, штрафы и иные платежи, создавать финансово-кредитные организации, учреждения и предприятия (муниципальные банки, страховые и инвестиционные фонды и др.), в том числе с использованием средств местных бюджетов и т.д.

В последующем, указом главы государства была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы, в соответствии с которой предусматривалась разработка ряда законов, касающихся усиления экономической и финансовой основ местных сообществ. Были разработаны и приняты парламентом республики законы «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (декабрь 2001), «О коммунальной собственности на имущество» (15 марта 2002 года), «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (июнь 2003 года), а также были внесены значительные изменения в Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (сентябрь 2003 года).

Одновременно были значительно расширены права местных кенешей в части распоряжения муниципальной собственностью, земельными угодьями, объектами социально-культурного, бытового, торгового и хозяйственного назначения, а также в организации производственно-коммерческой деятельности и т.д.

И, наконец, в целях нового подхода к организации местного самоуправления, определение перспектив развития местных сообществ, принимается Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» (декабрь 2002 год). Наряду с осуществлением политических, административных реформ на всех уровнях государственного устройства, Стратегия предусматривала проведения экономической и финансовой децентрализации. В целях ограничения функций центральных органов

государственного управления, в ней была поставлена задача четко определить и законодательно разграничить функции, полномочия и ответственность каждого органа государственного и муниципального управления, обеспечить их соответствующими финансовыми и экономическими ресурсами, разработать механизм их реализации.

Исходя из этих перспективных задач и в целях их реализации были разработан и утвержден план мероприятий (матрица действий) до 2010 года. По части создания устойчивой экономической базы органов местного самоуправления и эффективного управления муниципальной собственностью предусмотрена необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ по вопросам движимого и недвижимого имущества, включая производственную и социальную инфраструктуры, землю, жилой и нежилой фонды.

2.3 Особенности организации хозяйственной деятельности органов самоуправления.

Общеизвестно, что экономическую основу любого общества составляет хозяйственная жизнь, т.е. организация производственной деятельности людей. Под хозяйством, вообще, понимается совокупность способов и методов, с помощью которых осуществляется производственная деятельность, основанной на конкретной форме собственности.

История развития человечества показала, что общественная жизнь опиралась на последовательное изменение хозяйственной жизни. Усложнение экономических отношений носило циклический характер, заставляя пересматривать общественные отношения, приспособляя их изменяющейся форме собственности. Это проявлялось в смене характера самой хозяйственной жизни, изменяя тем самым направленность и систему общественного устройства.

Так, на смену системе хозяйственных отношений в родовой общине, которой были присущи общинная собственность, коллективное производство и коллективное распределение, приходит натуральное хозяйство, основу которого составляла частное производство и частное присвоение. По мере развития производительных сил и соответствующих производственных отношений наступает эра товарного производства с многообразием форм собственности, форм производства и форм присвоения. Так постепенно и эволюционно создавались основы современной системы рыночных отношений и рыночного хозяйствования. Если в условиях командно-административной системы, хозяйственно-экономическая жизнь общества была максимально концентрирована, исходя из ее сущности, то в условиях перехода к рыночным методам хозяйствования, общественно-экономическая жизнь децентрализована, включая децентрализацию государственного управления с соответствующей передачей прав и полномочий власти на местный уровень управления. Именно на этой основе и создается возможность формирования самоуправляемых структур в целях более качественного учета интересов местных сообществ. Таковой в условиях перехода к рыночным отношениям является система местного самоуправления, поскольку осуществляемая в Кыргызстане экономическая и политическая реформа показала, что сложившаяся система государственного управления не способствует достаточно эффективной организации хозяйственной деятельности на местах.

В принципе, хозяйственная деятельность органов местного самоуправления направлена на оказание тех услуг, в которых нуждается население местного сообщества. В обычном понимании и с точки зрения рассматриваемой проблемы местные услуги – это услуги, предоставляемые в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых несут ответственность органы местного самоуправления. В этом смысле, экономика местного самоуправления, по существу является экономикой оказания услуг местному населению, т.е. предметом хозяйственной деятельности органов местного самоуправления является мобилизация и эффективное использование ресурсов данной территориальной общности людей, независимо от формы собственности в целях оказания местному населению соответствующих услуг. Следовательно, местное хозяйство по своему содержанию является организационной формой функционирования экономики местного самоуправления.

Раскрывая место и роль муниципального хозяйства в экономике местного самоуправления следует отметить, что ее предмет определяется не перечнем предприятий и объектов, с помощью которых осуществляется хозяйственная деятельность органов местных сообществ, а перечнем вопросов местного значения, перечнем решаемых задач и выполняемых функций. Управление муниципальной собственностью, местными финансами, предприятиями и учреждениями для органов местного самоуправления не может быть самоцелью. Это лишь средство органов местного самоуправления по организации хозяйственной деятельности и производству материальных и иных благ для оказания услуг местному населению.

Для того, чтобы обеспечивать оказание местных услуг населению, органы местного самоуправления в процессе экономической в целом, и хозяйственной деятельности в частности, выполняют многочисленные и разнообразные функции, объем и содержание которых постоянно наполняются и расширяются. Наиболее важными из них являются такие как: принятие и организация выполнения планов и программ социально-экономического развития местных сообществ; эффективное использование муниципального имущества, в том числе земли как важнейшего элемента экономических ресурсов; тарифно-ценовое и налоговое регулирование экономических процессов, осуществляемые и происходящие в рамках местных сообществ; организация инвестиционной и предпринимательской деятельности; регулирование потребительского рынка и др.

В этом смысле местное хозяйство – это механизм реализации широкого круга близких населению проблем и удовлетворения важных потребностей, а также решения государственных задач силами местных органов власти путем передачи им отдельных государственных полномочий, организации местной хозяйственной деятельности.

В свою очередь, местное самоуправление – это субъект государства, его составная часть, действующая в пределах и на основании законодательно–правовых актов, принимаемых органами государственной власти и в рамках предоставленных полномочий. С другой стороны, он хозяйствующий субъект, использующий объекты муниципальной собственности, обладающий экономической самостоятельностью и организующий производственно-хозяйственную и финансовую деятельность в интересах благополучия своего населения.

Меры участия и ответственности органов местного самоуправления за оказание местных услуг путем организации производственно-хозяйственной и экономической деятельности конкретно определены в Законе КР «О местном самоуправлении» как дела местного значения. Так, согласно ст.18 этого Закона, к основным делам местного значения отнесены:

- организация функционирования и развития системы жизнеобеспечения территории, предоставление населению социальных и культурных услуг;
- рациональное использование земель местного сообщества;
- комплексное социально-экономическое развитие территории местных сообществ;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий;
- коммунальный транспорт и дороги;
- бытовое и торговое обслуживание;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития дошкольного, школьного и профессионального образования;
- создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения;
- сохранение и развитие исторических и культурных традиций населения местного сообщества;
- развитие физической культуры, спорта и туризма;
- охрана общественного порядка;

- другие вопросы, передаваемые органам местного самоуправления в соответствии с законодательством (н: право владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью).

Как следует из этого перечня, оказание услуг связано с организацией хозяйственно-экономической деятельности, в результате которой создаются вещественные материальные блага, что являются объектом получаемых населением услуг. Использование жилищного фонда, нежилых помещений, энерго-,газо-,тепло-водоснабжение, канализация, дороги, благоустройство и озеленение, переработка бытовых отходов, транспортное обслуживание, жилищное строительство, бытовое обслуживание и др. обуславливают необходимость хозяйствования и организации производственной деятельности.

В этом смысле, местное хозяйство, с точки зрения ведения производственно-хозяйственной деятельности, в значительной степени носит черты частного, обособленного элемента, так как выступает на рынке как самостоятельный и равноправный хозяйствующий субъект. Это связано, прежде всего, с тем, что органы местного самоуправления самостоятельно, по своему усмотрению и без диктата кого-либо распоряжаются своим имуществом, финансовыми и другими ресурсами для реализации своих полномочий. Но тем не менее, распределения результатов хозяйственной деятельности местного самоуправления по своей природе общественные т.е. общественный характер результатов местного хозяйства проявляется в том, что оно затрагивает интересы не отдельных людей или небольшой группы людей, а всех жителей данного сообщества. Именно жители конкретной территориальной единицы (айыла, поселка, города), ограниченной границами конкретного местного образования, являются одновременно заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективными собственниками муниципального имущества.

Таким образом, экономическое содержание местного хозяйства состоит в том, что оно обладает достаточными правами и самостоятельностью в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения ресурсами, собственностью, и использование результатов такой деятельности является общественным, ограниченным в рамках конкретного местного сообщества.

Известный российский исследователь по проблемам местного самоуправления Л.А.Велихов указывает на отличительную особенность муниципального хозяйства, которая лежит, прежде всего, в его целях. Он указывает на следующее: муниципальное

хозяйство – это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения»¹.

Раскрывая далее эту главную особенность муниципального хозяйства и в целом систему местного самоуправления, Л. Велихов выделяет ряд выгод и преимуществ муниципального хозяйствования и управления. Во-первых, местные нужды и потребности лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим не только в избрании органов местного самоуправления, но и в организации хозяйственной деятельности. Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных производительных сил. Люди перестают ожидать необходимых благ от государства, привыкая полагаться на самих себя и тем самым, организуя производство материальных благ для удовлетворения собственных нужд. В-третьих, граждане местного сообщества активно вовлекаются в общественно-производственный процесс, т.к. их объединяет общие цели и задачи: получение качественных материальных и духовных услуг.

Эти и другие отмеченные признаки местного самоуправления и сферы его хозяйственной деятельности особенно актуальны для современного Кыргызстана, поскольку стратегическим направлением дальнейшего совершенствования данного института гражданского общества является укрепление экономической и финансовой его основы путем всемерной активизации собственной производственно-хозяйственной деятельности и наращивание экономического потенциала. Именно поэтому законодательство Кыргызской Республики позволяет органам местного самоуправления заниматься любой экономической, производственно-хозяйственной деятельностью, не запрещенной законом.

Так, в соответствии с существующим законодательством, органы местного самоуправления имеют право определять объемы финансирования из своего бюджета мероприятий по социально-экономическому развитию своей территории, исходя из бюджетных доходов, дотаций, грантов и заемных средств. Кроме того, представительные и исполнительные органы местного самоуправления могут предусмотреть средства на инвестиции, охрану окружающей среды, благоустройство, содержание и капитальный ремонт объектов муниципальной собственности, учреждения образования и здравоохранения, культуры и спорта и другие цели.

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск.1995, С.217.

Поскольку в Кыргызстане существует институт частной собственности на землю, то органы местного самоуправления, исходя из интересов местного населения, имеют право устанавливать условия использования земель, находящихся в границах местного сообщества; осуществлять контроль за их использованием; передавать землю в собственность; предоставлять в пользование и аренду, а также осуществлять приватизационные операции. Использование земли в Кыргызстане является платным и поэтому взимается земельный налог, ставка которого варьируется по регионам и поступает в бюджет местного сообщества. Рынок земли, формируемый в условиях местного самоуправления Кыргызстана становится ведущим элементом рыночных отношений в рамках местных сообществ.

Органы местного самоуправления участвуют в мелиоративных работах на своей территории, поскольку они могут владеть мелиоративными и водохозяйственными системами и сооружениями местного значения, устанавливать правила водопользования (места для купания, водопоя скота и другие).

Соответствующие хозяйственные процессы в рамках местного самоуправления осуществляется по поводу использования природных ресурсов местного значения и охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды своей территории – функциональная задача органов местного самоуправления. Она осуществляется совместно с соответствующими органами государственной власти и касается вопросов обеспечения экономической безопасности и принятие решений об ограничении экологически вредной деятельности (токсичные отходы, выбросы и сбросы загрязняющих веществ и т.д.) в соответствии с существующими нормативами. Поэтому и здесь требуется проведение органами местного самоуправления определенной производственно-экономической деятельности по части строительства очистных сооружений, внедрения экологически чистых технологий производства.

Составной частью производственно-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления является благоустройство и озеленение территории местного сообщества, организации утилизации и переработки бытовых отходов, создание зеленых зон, ремонт дорог, мостов, подъездных путей местного значения.

Важной сферой экономической деятельности органов местного сообщества являются такие направления как строительство, производственная инфраструктура, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения. Соответственно, в полномочия органов местного самоуправления входят

градостроительство, ремонт жилых домов и объектов муниципальной собственности, транспортное обслуживание населения, дорожное строительство, водоснабжение, организация коммерческой деятельности, ритуальных услуг, проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий, обеспечение занятости населения и многие другие.

Предприятия и организации, находящиеся на территории местного сообщества, но не являющиеся объектами муниципальной собственности, не относятся к субъектам местного хозяйства. Местные органы самоуправления осуществляют над ними только ограниченные властные полномочия (организация уплаты местных налогов, соблюдение экологических, природоохранных, градостроительных требований, правопорядок и др.). Функционирование на территории местного сообщества объектов государственной, частной и других форм собственности положительно отражается на его жизнедеятельности, особенно в обеспечении занятости населения, в производстве материальных благ и удовлетворении общественных потребностей и нужд.

Соответственно, субъекты хозяйственной деятельности органов местного самоуправления можно разделить на муниципальные предприятия и учреждения, а также на предприятия и учреждения иных форм собственности.

Разумеется, права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий непосредственна и не должна отличаться от прав любого собственника, а права на регулирование хозяйственной деятельности других собственников опосредована и строго регламентируется нормативно-правовыми актами государства, поскольку здесь речь идет о применении, как уже отмечали, только властных полномочий, нежели экономических. Тогда как по отношению к субъектам муниципальной собственности органы местного самоуправления используют властно-экономические полномочия в полном смысле этого слова.

Таким образом, управленческая деятельность органов местного самоуправления в сфере хозяйствования включает в себя вопросы как общего их взаимодействия с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. Причем, в основу такой управленческой деятельности должна быть положена главная ее цель: реализация общественных интересов граждан местного сообщества путем оказания им соответствующих услуг.

Исходя из того, что:

- а) муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на территории данного сообщества;
- б) деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение интересов граждан местного сообщества;
- в) поскольку такую деятельность осуществляют разнородные по природе и формам собственности предприятия, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Соответственно, основными субъектами муниципального хозяйства могут быть следующие:

- предприятия и учреждения, деятельность которых полностью подчинена интересам населения местного сообщества как основных субъектов муниципальной собственности;
- предприятия и учреждения, деятельность которых частично связана с реализацией интересов местного населения из-за того, что они являются субъектами других форм собственности;
- органы местного самоуправления, осуществляющие управленческую деятельность над хозяйствующими субъектами на своей территории.

Исходя из вышеперечисленных общих характеристик и структуры хозяйства местного самоуправления и определяя его место в системе экономических отношений общества в целом можно дать его следующее определение: ***муниципальное хозяйство – это деятельность органов местного самоуправления и иных форм хозяйствования по организации производственного процесса с использованием местных экономических и природных ресурсов в интересах удовлетворения потребностей граждан местного сообщества в тех или иных услугах.***

Соответственно, социально-экономическое содержание муниципального хозяйства состоит в том, его организация, управление порождают сложные взаимоотношения, обусловленные не только муниципальной собственностью, муниципальных предприятий и учреждений, но и формированием властно-экономических отношений с предприятиями иных форм собственности, расположенные на территории данного местного сообщества.

Хозяйственно–экономическая деятельность органов местного самоуправления современного Кыргызстана базируется и основана на деятельности предприятий муниципальной собственности, призванной и направленной на

обеспечение социальных нужд и потребностей местного населения, и к ним относятся отрасли производственной инфраструктуры и социальной сферы. В городских населенных пунктах они составляют основу городского хозяйства, а в сельской местности - хозяйственная деятельность органов местного самоуправления основана на земле – как основного средства производства и базируется на производстве и переработке сельскохозяйственной продукции, а также представлена отдельными элементами социальной сферы, объекты которых были переданы в виде муниципальной собственности органам местных сообществ.

С точки зрения выполняемой своей роли в решении вопросов местного значения, признаков возрастания значимости собственной хозяйственной деятельности в общей системе воспроизводственного процесса и в процессе удовлетворения нужд населения местного сообщества, научная литература¹ выделяет несколько моделей муниципального хозяйства.

Коммунальная модель муниципального хозяйства, которая характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами муниципальные образования. Главным источником формирования ресурсов являются налоги с населения, а основным элементом управления выступают органы местного самоуправления, осуществляющие как накопление доходов, так и их расходование. Как показывает опыт, данная модель присуща и существует в наиболее благополучных странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности не ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, частично восполняется государством.

Коммунально–рентная модель местного хозяйства. Она предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление им ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения и производителя продукции и услуг на территории муниципального образования дополняются возможностью использования муниципальной собственности для получения рентных платежей. На практике эта модель муниципального хозяйства характерна развитым аграрным странам, в которых система местного самоуправления сильна со своей муниципальной собственностью, особенно на землю.

¹См. Иванова В., Гузов Ю. Технологии муниципального управления. М., «Финансы и статистика», 2005. С.47-49. Муниципальный менеджмент. Под ред. проф. Г.Морозовой. М., «Юнити». 1997. С. 81-84.

Муниципально – рентная модель муниципального хозяйства, которая подразумевает, что основную нагрузку по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления при активной помощи государства. Для этого им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории с передачей объектов муниципальной собственности и прав управления и хозяйствования.

Из перечисленных выше моделей более приближена муниципально - рентная модель в становлении и развитии хозяйств местных сообществ Кыргызстана, поскольку государство предоставило необходимые функции и полномочия по части обеспечения органов местного самоуправления достаточной самостоятельностью в организации производственно-экономической, финансовой и хозяйственной деятельности. В мировой практике именно эта модель значительно распространена в странах с аграрной экономикой и отсталым уровнем экономического и социального развития, что и предполагают органам местных сообществ ограничено рассчитывать на свои возможности и ресурсы в решении местных проблем.

Говоря о существующих моделях муниципального хозяйства, следует отметить, что та или иная модель не существует в чистом виде, однако их роль и место в различных странах значительно отличается друг от друга. Эти особенности зависят от множества факторов, основными из которых является следующие:

- объем компетенции органов местного самоуправления, предусмотренный и определенный нормативно-правовыми актами государства в части организации хозяйственно-экономической деятельности и предоставления бюджетно-финансовой самостоятельности;
- наличие квалифицированных кадров органов местного самоуправления и муниципальных предприятий, способных организовать производственно-хозяйственную деятельность и осуществлять управленческую функцию в соответствии с возложенными на них полномочиями;
- налоговоспособность населения, потенциал которой зависит от благосостояния местных сообществ и их жителей, финансово-экономической и налоговой политики государства;
- модель развития местного самоуправления и его экономики и др.

Безусловно, при важности вышеназванных факторов, определяющих особенности муниципального хозяйства, в той или иной степени воздействующих на общий уровень развития системы местного самоуправления, является природно-географический фактор. Общеизвестно, что природные и географические условия

оказывают решающее, если не главное, влияние на формирование системы хозяйственной деятельности и образ жизни населения данной территории. Из истории заката средневековья известно, что именно природный фактор ускорил процессы разделения труда, определил интенсивное развитие товарного характера хозяйства в странах Западной Европы и привел в конечном итоге к борьбе и победе молодых городов за свои права в рамках феодального строя.

Несмотря на современный скачок в развитии производительных сил, этот фактор остается главным в прогрессе рыночной экономики и рыночных производственных отношений. Именно природно–географический фактор стал определяющим в изначальном формировании различного уровня социально–экономического развития регионов Кыргызстана, соответственно, и в настоящем, становление рыночных процессов в каждом из них идут различными темпами. Например, Чуйская область и некоторые регионы юга Кыргызстана из–за выгодного географического положения (наличие коммунальных сетей, железнодорожного транспорта и др.), исторически сложившегося уровня социально–экономического развития, наличия земельно–водных ресурсов, благоприятной климатической среды, характеризуются более развитой системой производственно–хозяйственной жизнедеятельности, что обуславливает более плавный, безболезненный, для основной массы населения, переход на начальные этапы рыночных преобразований и на новые формы хозяйствования, в том числе частно – коммерческие. Или другое: в предгорных и горных районах Иссыккульской, Нарынской, Баткенской областей традиционно нашло свое развитие животноводство и в меньшей степени земледелие, определяя тем самым не только основные виды занятия населения, условия жизни и его менталитет, характер поселений, производственно–экономические взаимоотношения, а также способы хозяйствования. Соответственно, исторически сложилось так, что уровень экономического и социального развития этих регионов характеризуется как относительно низким, и поэтому основные принципы рыночных отношений и формирования системы местного самоуправления реализуются с определенными трудностями.

Далее хозяйственная жизнь, их уровень во многом определяются факторами так называемого внутреннего и внешнего воздействия, поскольку закономерности становления рыночных отношений обусловили расширение границ самостоятельности хозяйствующих субъектов, в том числе органов местного самоуправления по части экономических взаимоотношений не только подобными себе, но и зарубежными

партнерами. К наиболее общим внутренним и внешним факторам следовало бы отнести следующие:

- состояние организации внешнеэкономической деятельности и законодательно–правовые основы и возможности хозяйствующих субъектов по осуществлению такой деятельности;
- политическая система общества, региональная политика, ее рациональность и эффективность (соотношение компетенций ветвей власти, наличие политических партий и оппозиции, представительство регионов, национальных меньшинств во властных структурах и т.д.);
- социально–классовая структура общества (соотношение интеллигенции, рабочего класса, крестьянства, молодежи, женщин и мужчин и др.);
- соотношение и удельный вес отраслей хозяйства в стране в целом и в регионах (промышленности, сельского хозяйства, транспорта, сферы социальной инфраструктуры), а также предприятий государственной, частной и муниципальной собственности в структуре производимого и потребляемого продукта, в вывозе товаров и услуг;
- социально–политическая активность населения, роль общественных организаций (профсоюзов, НПО, женского и молодежного движения);
- роль и активность местных органов власти, политической и идеологической элиты в решении как государственных, так и местных задач и проблем;
- уровень и состояние развития предпринимательства, ориентированность местного рынка и многие другие.

Анализ общих факторов, воздействующих на хозяйственную деятельность органов местного самоуправления будет недостаточным, если не будет рассмотрен вопрос о ресурсном потенциале. Речь идет о ресурсах в широком понимании слова, а не только экономических, природных и др., которыми пользуются и обладают органы местного самоуправления.

Обычно под ресурсами местного сообщества понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей муниципального образования, распоряжения которыми, согласно законодательству страны, отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Главным образом, в это понятие включают природные ресурсы (земля, вода, недра и др.), а также материальные ресурсы, к которым относят производственный потенциал, производственные мощности, составляющие основу не только муниципальной собственности, но и экономики

местного самоуправления в целом. Именно они определяют уровень развития территории, потенциал ее экономики, так как от них зависит эффективность хозяйствования предприятий местных сообществ, структура производственной деятельности и благосостояние местного населения.

Важным ресурсом муниципального хозяйства является кадровый потенциал, так как сама производственная деятельность, ее параметры, масштабы и, главным образом эффективность, в основном определяются уровнем подготовленности специалистов, их компетенцией и т.д. Примером может служить послевоенное развитие Японии, которая сумела достичь огромных успехов в хозяйственно-экономическом и социальном развитии благодаря, прежде всего, профессионализму кадров, при этом не обладая какими-либо существенными природными ресурсами.

В этом плане положительным является тот факт, что в течение ряда лет в Кыргызском национальном университете имени Ж. Баласагына осуществляется подготовка и выпуск специалистов по направлению «Государственное и муниципальное управление». И как показывает опыт, большинство выпускников трудоустраиваются и вовлекаются в управленческую деятельность именно в сферу местного самоуправления и его органов.

Не менее существенным ресурсом в развитии муниципального хозяйства является правовой ресурс, то есть тот объем функций и полномочий, которыми по законодательству наделены органы местного самоуправления. Так, наличие богатых природных ресурсов еще не означает высокий уровень развития хозяйства местного самоуправления, зажиточность его органов, высокий уровень благосостояние населения местного сообщества и т.д. Без наличия права органов местного самоуправления на осуществление хозяйственно-производственной, финансово-экономической и другой деятельности не может быть и речи об их самостоятельности как субъектов рыночных отношений. В этом плане в Кыргызстане созданы, как отмечали выше, достаточные законодательно-правовые основы по решению производственно-хозяйственных и экономических задач местного значения. Однако из-за недостаточности материальной базы, низкой ее эффективности и, прежде всего, финансовых ресурсов, местная хозяйственная деятельность не обеспечивает должной отдачи, в результате чего основная часть (90%) органов местных сообществ нерентабельна, т.е. не могут реализовать основные принципы системы местного самоуправления – самофинансирование, самообеспечение.

Разумеется, не все ресурсы, имеющиеся на территории муниципального образования, могут быть переданы в распоряжение органов местного самоуправления. Все зависит от задач, решения которых возложено на них с соответствующим ресурсным обеспечением. Так, например, если закреплена задача обеспечения местного населения коммунальными услугами, то весь производственно–экономический потенциал этой сферы (инженерно–коммуникационные сети, машины и оборудования, финансы, и самое главное, процесс их управления) должен быть передан в органы местных сообществ.

В целях оживления и усиления роли производственно–хозяйственной деятельности органов местного самоуправления в решении местных задач Закон КР «О финансово–экономических основах местного самоуправления» предусматривает организацию экономической деятельности местных сообществ. В частности, статья 22 раздела IV Закона указывает, что органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и некоммерческие организации. Они имеют право участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения дел местного значения, а также стимулирования экономического развития в пределах своей территории и получения прибыли. При этом, муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является их обязанностью. Что же касается вновь создаваемых на территории местных сообществ акционерных обществ, то одним из учредителей, согласно тому же Закону, являются органы местного самоуправления и им должен принадлежать более половины их акций. Соответственно, органы управления акционерных обществ, их руководители должны формироваться исполнительно–распорядительными органами местного самоуправления с согласия местных кенешей. Поэтому органы местного самоуправления вправе инвестировать деятельность акционерных обществ путем передачи муниципального имущества (зданий, сооружений, оборудование и др.), а также осуществлять капитальные вложения для производства товаров и услуг. Однако в настоящем в Кыргызстане муниципальные акционерные общества как формы организации производственно–хозяйственной деятельности местных сообществ не нашли своего распространения.

Таким образом, в рамках местного самоуправления осуществляется активная производственная и хозяйственная деятельность с использованием всех элементов муниципальной собственности, ресурсов, созданного потенциала, которыми обладают

органы местных сообществ. Главная направленность деятельности органов местного самоуправления – это удовлетворение потребностей, нужд и запросов местного населения как основного субъекта местного самоуправления.

Глава III. Муниципальная собственность - основа экономики местного самоуправления.

3.1. Место и роль собственности в экономической системе общества.

Категория «собственность» по праву относится к числу наиболее важных и сложных проблем экономики и экономической теории. Она является основополагающим, системообразующим элементом социально-экономических отношений человеческого общества, бытия, и не случайно экономическую сущность, содержание и формы собственности изучали и изучают на протяжении всей истории развития общества. Такие категории как «собственность», «присвоение», «отчуждение», «отношение собственности», «право собственности» и др. были и останутся предметом исследования многих поколений ученых – экономистов, начиная от древнеримских мыслителей (Аристотель, Плутон) и классиков (К. Маркс, Д. Риккардо, А. Смит, Дж. С. Милль) до современных видных и известных зарубежных ученых (Л. Абалкин, Р. Коуз, Н. Колесов, Я. Кронрод, А. Оноре, Н. Цаголов, В. Черковец, и др.). Из отечественных ученых - экономистов, рассматривающих те или иные аспекты собственности, связанные с обобществлением средств производства (советский период) или же приватизацией и разгосударствлением коллективно-общественной собственности и реорганизацией социалистической системы хозяйствования и переходом к рыночной системе экономических, финансовых отношений следует отнести М.Балбакова, Т.Койчуева, Н.Кумсковой, Б.Кубаева, Ш. Мусакожоева, А.Орозбаева, А. Рахматова, А. Сарыбаева, С.Турсуновой, и др..

Как показывает анализ, термин «собственность» трактуется в самых разнообразных значениях. В одних случаях его используют как синоним, эквивалент понятий «имущество», «вещь», больше придавая при этом, значение прикладному характеру изучения вопроса собственности и уделяя, тем самым, внимание таким проблемам как формы реализации собственности, функции собственности, управление собственностью и т.д. В других случаях считают, что собственность - эта система экономических отношений по поводу использования вещей как материальных объектов, а третьи отождествляют с чисто юридической категорией- правом собственности.

Несмотря на признание современными учеными и практиками значимости категории «собственность», в настоящее время экономическая наука уделяет

неоправданно малое внимание теоретическому осмыслению данной проблемы. В качестве одной из главных причин, осложняющих процесс изучения отношений собственности, часто выделяют переходное состояние экономической системы стран постсоциалистического пространства (в т.ч. Кыргызстана) от командно-административной к рыночной.

Причина уменьшения внимания к теоретическим аспектам исследования категории «собственность» заключается в том, что в 90-е годы XX столетия, в связи с изменением глобальной политической и экономической ситуации, обусловленный распадом мировой системы социализма, в экономической науке произошел отход от марксистской политической экономии. Собственность ею рассматривалась как центральное, исходное и основное отношение, независимо от ее формы, пусть эта будет частная или общественная. Отрицая марксизм как учение, многие современные экономисты незаслуженно и необоснованно, на наш взгляд, отодвинули и отношения собственности как нечто чуждое новой экономической системе и новому направлению экономической науки. Между тем, важно сознавать, что грамотный и качественный анализ современного многообразия отношений и форм собственности, нашедшие распространение в том же Кыргызстане, можно дать, только опираясь на глубокое знание и понимание сущностного содержания данной категории.

Практика и опыт развития человеческого общества доказали, что отношения собственности составляют основу любой экономической системы. К. Маркс, отмечал, что ни о каком производстве, а стало быть, ни о каком обществе не может быть и речи там, где не существует никакой формы собственности¹.

В связи с этим, нельзя не согласиться с мнением одно из основных исследователей макроэкономики переходного Кыргызстана Т.Койчуева и М.Койчуевой о том, что «в системе производственных отношений определяющую, базовую роль играют отношения собственности и отношения собственности многогранны. Утверждение, что в том или ином общественном экономическом устройстве основным производственным отношением являются отношения собственности подчеркивает именно эту роль». Развивая идею об определяющей и системообразующей роли собственности в экономической системе общества, они указывают, что отношения собственности определяют, образно говоря, правила игры во всей системе экономических отношений. В экономическом воспроизводственном процессе экономические агенты, участвующие в нем, выступают как владельцы, пользователи и

¹ См. Маркс К Энгельс Ф. соч. 2-е изд. Т12, С.114

распределители с собственными или доверенными правами на материальные и финансовые ресурсы, вовлекаемые в производство. При этом отношения собственности есть не только отношения владения, пользования и распоряжения, но, и в конечном счете и отношения потребления.¹

Если обратить внимание к истории появления самого понятия «собственность», то оно возникло еще в римскую эпоху во II веке и происходило от латинского слова «*proprius*» и означало вещь, принадлежащая кому-либо и противопоставлялось другим вещам, которые находились у других, т.е. четко указывал на принадлежность данной вещи тому или иному лицу².

Как показывает научная литература³, в современном значении понятие «собственность» возникло в XVII-XVIII веках в период бурного развития идей, так называемого естественного права, теоретики которых возводили собственность в разряд естественных, неотчуждаемых прав человека, ставя ее в один ряд со свободой и безопасностью. В России понятие «собственность» нашло официальное применение и было связано с указом Екатерины II о передаче земель в частную собственность помещиков. Что же касается территории современного Кыргызстана и самих кыргызов, то как нам представляется, собственность ассоциировалась с владением земель, пастбищ, скота, а также любых вещей, принадлежащих отдельным семьям, родам, племенам и т.д. Таким образом, понятие «собственность», представления о собственности формировалось в науке и жизни человечества в течение тысячи лет.

Достаточно сказать, что собственность как юридическая категория трактовалась в правовых актах Древнего Рима как право собственности, закрепленное законом государства⁴. Именно римское право представляло собой стройную систему норм, регулирующих имущественные отношения по поводу пользования, владения и распоряжения вещами. В целом, содержание юридического толкования категории «собственность» выражается в волевых, юридических отношениях, закрепленных актами государственной власти.

При анализе сущности собственности и ее места в экономической системе, особое место занимает позиция того же К.Маркса. Согласно марксистскому учению,

¹ См. Т.Койчурев., М.Койчуева. Введение в теорию постсоветского экономического реформирования. Б.2007, сС.63,97.

² См. Учитель А.Н. Пипело В.Н. Муниципальная система управления городской недвижимостью. Уч. пособие. Новосибирск, 2001. С.39

³ Рубанов А.А. Эволюция права собственности в основных странах Запада: тенденции и перспективы М., 1987, С. 30-36

⁴ Бычков А.П. Введение в экон. теорию. Томск, 2002 г. С137.

собственность как экономическая категория выражает отношения присвоения – отчуждения средств производства и создаваемых с их помощью материальных благ в процессе их производства, распределения, обмена и потребления. Для марксизма категория «собственность» ключевая категория экономической системы, о чем свидетельствует содержание основного труда К.Маркса «Капитал». Он указывает, что отношение собственности отражает отношение индивидов друг другу, соответственно, их отношение к материалу, орудиям и продуктам труда¹. Именно марксистское определение собственности приобрело наиболее широкое распространение и признание в экономической науке, к которому привержен и автор данной исследовательской работы.

Что же касается второй школы, занимающейся глубинным изучением понятия «собственность», с точки зрения институционального подхода, отношения собственности представляют «совокупность властных прав, санкционированных обществом поведенческих отношений, складывающихся между людьми по поводу использования ими экономических благ»². Один из выдающихся классиков, оставивший теоретическое наследие в исследовании проблем собственности как представитель институционального направления Джон С. Милль указывал, что «сведенный к основной своей сути, институт собственности заключается в признании за каждым человеком права на исключительное распоряжение предметами, которые этот человек, мужчина или женщина, создал собственным трудом или получил либо в дар, либо по справедливому соглашению, без применения силы или обмана, от людей, создавших эту вещь. Основой всего явится право работающего на то, что он сам произвел».³ Из этого следует, что данная концепция собственности акцентирует все же на правовой аспект собственности, ее вещную принадлежность кому-либо.

Собственность как экономическая категория по своему содержанию отражает и выражает экономические отношения между людьми в реальном процессе воспроизводства материальных благ. Вместе с тем, следует отметить, что юридические отношения не отделены от реальных экономических отношений собственности. Ведь важнейшей функцией права собственности с древнейших времен до наших дней является защита той или иной формы собственности, пусть эта будет частная, муниципальная или общественная, реально существующей в общественном

¹ См.К.Маркс и Ф.Энгельс соч. 2-е изд. Т.10, С.96

² Нуреев Р.М. Основы экономической теории. М., 1996 С.45

³ Милль Дж. С. Основы политической экономии. – Т.1 / пер. с англ. – М: Прогресс, 1980. – С. 362.

производстве. И защищается, очевидно, не иллюзия собственности, а экономическая реальность, имеющая столь же важное значение, что любую форму собственности берет под свою защиту государство. Об этом свидетельствуют конституции почти всех стран, в том числе нашей страны, в основном законе которой записано, что в Кыргызской Республике признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Кыргызская Республика гарантирует разнообразие форм собственности и их равную правовую защиту¹.

В современной экономической теории термин «собственность» имеет по меньшей мере два значения:

- как обозначение какого – либо имущества как объекта собственности;
- как отражение факта принадлежности какого-либо имущества кому-либо, что обуславливает систему отношений между субъектами собственности.

Совершенно очевидно, что эти два значения собственности тесно связаны между собой. С одной стороны, если имеется какое – либо имущество как таковое, то имеется и отношение принадлежности (Н: муниципальная собственность- эта собственность населения данного местного сообщества). С другой стороны, если есть принадлежность, то есть и объект, по поводу которого она имеет место (муниципальное имущество).

Главным и определяющим из двух значений термина «собственность» является второе – собственность это, прежде всего, отношение по поводу вещей, а не просто вещь. При этом, субъект собственности (собственник) – активная сторона отношений собственности, имеющая возможность и право обладания объектом собственности. А объект собственности - пассивная сторона отношений собственности в виде материальных и духовных благ, предметов природы, вещества, энергии, имущества, интеллекта и др., полностью или частично принадлежащих субъекту. Отношения между людьми по поводу вещи признается доминирующей т.к. собственность - это социальное отношение, оно возникает в обществе и вне общества просто немислимо. Собственность существует тогда и только тогда, когда собственник относится к вещи как и своей, а не собственник к этой вещи как к чужой, т.е. вещь должна принадлежать к конкретному субъекту. При этом факт такой принадлежности материальных благ должен быть признан не только самим собственником, но и другими субъектами, в том числе государством. Именно таким образом проявляет себя собственность как общественно-экономическое отношение, под каким углом зрения и рассматривал марксизм социально – экономическую сущность собственности.

¹ См. Конституция КР. Бишкек, 2010, статья 4.

Соответственно, *как экономическая категория собственность представляет собой общественные отношения непосредственно производства и неотделимые от них общественные отношения распределения, обмена и потребления материальных благ.*

В свою очередь, как юридическая категория собственность выражает себя как отношения владения, пользования и распределения объектом собственности и закрепляется в нормах права т.е. является субъективным толкованием объективно сложившихся отношений присвоения, и есть результат потребности закрепить то, что уже сложилось на практике. Поэтому основные положения права собственности нашли полное отражение в Гражданском кодексе Кыргызской Республики¹ и других нормативно-правовых актах государства.

Следовательно, право собственности как субъективное гражданское право есть закрепленная законом возможность лица по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, одновременно принимая на себя бремя и риск его содержания. Примером тому являются объекты муниципальной собственности, переданные государством местному сообществу в лице его представительных и исполнительных органов и в целях их эффективного использования. При этом, право собственности является основополагающим в числе прочих вещных прав, тогда как другие права как, например, право хозяйственного ведения, право управления, право распоряжения и др. являются производными от него и являются ограниченными вещными правами.

Таковы наиболее общие различия экономических и юридических аспектов категории «собственность», при которых экономический ее аспект первичен по отношению к юридическому. Если собственность как экономическая категория характеризует, прежде всего, отношение между людьми по поводу вещей и содержание собственности определяется уровнем развития производительных сил общества, то право собственности - это волевое отношение, отражающее уровень развития юридического сознания на данном этапе развития общества, обусловленные традициями, обычаями, правовыми нормами, политическими и социально-экономическими процессами и т.д.

Роль собственности в обществе, и, прежде всего, в экономике проявляется в следующих направлениях:

¹ См. Гражданский кодекс Кыргызской Республики Б.2002, статьи 200-220

Во-первых, собственность является наиболее эффективным и гарантированным средством реализации экономических интересов граждан, коллективов и местных сообществ в области производства и удовлетворения их нужд, запросов и потребностей.

Во-вторых, собственность представляет ее обладателям экономическую власть над вещами и отношениями, возникающими в связи с использованием этих вещей. Собственник располагает такой степенью экономической свободы, которой нет у любого другого держателя имущества, стремящегося удовлетворить за его счет свои потребности, имея ввиду арендаторов, пользователей имущества.

В – третьих, собственность обеспечивает ее обладателям устойчивость и стабильность развития, долговременность удовлетворения своих потребностей, не поддающегося конъюнктурным политическим или иным изменениям, происходящим в обществе, т.к. она основывается на объективных экономических законах рыночных отношений. Примером может служить муниципальная собственность, являющейся экономической основой стабильного развития местных сообществ.

Вместе с тем, сущностное содержание собственности как экономической категории раскрывается не только вышеназванными признаками. В экономической литературе¹ широко распространено определение собственности как присвоение индивидом или коллективом средств и продуктов производства посредством определенной общественной формы. Этим самым указывается положение о том, что собственность проявляет себя не только как носитель общественных отношений, но и результаты ее функционирования общественны.

Собственность покоится на различии моего и твоего, нашего и вашего. Любой тип и любая форма собственности, как бы высок в том или ином конкретном случае ни был уровень обобществления или коллективизации собственности, могут существовать лишь при условии, что кто-то относится к условиям и продуктам производства как к своим, а кто-то как к чужим. Поскольку собственность немислима без того, чтобы другие лица, не являющиеся собственниками данной вещи, относились к ней как к чужой, собственность означает отношение между людьми по поводу вещей. На одном полюсе этого отношения выступает собственник, который относится к вещи как к своей, на другом – несобственник, т.е. все лица, которые относятся к ней как к чужой. Из этого следует, что собственность обладает материальной субстанцией в виде вещи,

¹ См. Рубанов А.А. Эволюция права собственности в основных странах Запада: Тенденции и перспективы М., 1987 С. 87-89.

Курс экономики. Под ред. Райзберга М. «Инфра -М», 1999, с. 103-104.

т.е. имеет материально-вещественную основу, которая представлена факторами производства, имуществом, финансовыми и др. ресурсами, а также производимой продукцией.

Совершенно очевидно, что с изменением общественной природы производства изменяется и собственность, о чем свидетельствует наша действительность. Опыт показал, что в современной экономике Кыргызстана формы хозяйствования весьма разнообразны. Среди них и мелкие и средние предприятия, и крупные акционерные общества и совместные компании, и фермерские и крестьянские хозяйства, а также хозяйствующие субъекты органов местных сообществ. Каждая из этих форм хозяйственной деятельности порождает соответствующие ей отношения собственности во всем экономическом пространстве общества. Без собственности нет производства, и, наоборот, каждая форма производства имеет и свою форму собственности. Именно на этой основе в современной экономике Кыргызстана возникли и функционируют основные формы собственности – государственная, частная и муниципальная, тесно взаимодействуя друг с другом и формируя, тем самым, основу экономической системы государства.

Итак, материально-вещественная основа собственности представлена факторами производства и производимой продукцией. Но основа собственности – это еще не сама собственность как экономическая категория, а объекты собственности, каждый из которых может быть объектом частной, государственной или муниципальной формы собственности. Отношения же собственности возникают между субъектами производственной деятельности, определяя экономическую природу их взаимоотношений по поводу материальных объектов, которые участвуют в воспроизводственном процессе и реально используются людьми в производстве, распределении, обмене и потреблении произведенного продукта¹.

Таким образом, главным содержанием экономических отношений собственности является конкретная форма присвоения условий воспроизводства и его результатов отдельным человеком, группой, коллективом людей или государством в исторически определенном способе производства, при данном уровне развития материально-вещественных и личных факторов производства.

В раскрытии сущности и экономического содержания собственности не менее важным является рассмотрение конкретных ее форм и типов. В связи с этим следует отметить, что в экономической теории, в соответствии с характером функционирующих

¹ Бычков А.П. Введение в экономическую теорию. Курс лекций. Томск, 2002, С. 139.

на тот или иной период производственных отношений, традиционно выделяют различные исторические типы собственности. Наиболее распространенной является классификация, выделяющая такие основные исторические типы собственности как первобытнообщинный, рабовладельческий, феодальный, капиталистический, социалистический. Вместе с тем, следует отметить на то, что в рамках господства одного конкретного исторического типа собственности реально могут существовать и существуют различные способы присвоения материальных благ. Поэтому исходя из характера и направленности экономического и юридического закрепления ресурсов, имущества, средств производства, материальных благ и услуг, различных видов доходов хозяйствующих субъектов выделяют три базовых форм присвоения: частное, общественное и коллективное.

В реальной экономической жизни названные формы присвоения нашли реализацию в конкретных формах собственности, развитие которых прошло длительный исторический путь. Как правило, формой собственности называют ее вид, характеризуемый по признаку субъекта собственности, т.е. тем, кто является собственником. Она определяет принадлежность объектов собственности субъекту – человеку, группе, коллективу, населению, государству.

Базовым, как по форме присвоения, так и масштабу объекта (в крайнем случае для экономической системы современного Кыргызстана) является частная собственность. По своему экономическому содержанию и в классическом виде данная собственность означает, что присвоение факторов и результатов производства осуществляется самим собственником (предпринимателем) единолично. Частный собственник не ограничен в своих действиях, единолично управляет, распоряжается производством и его результатами и напрямую вступают в экономические отношения с другими субъектами хозяйствования.

Частная собственность, как и любая другая форма, имеет свои особенности, преимущества и недостатки, о чем свидетельствует опыт развитых стран Запада. В качестве основного достоинства частной собственности, как правило, выделяется более высокий уровень организации и эффективности функционирования объектов собственности, она предполагает стимулирования инициативы, предприимчивости, ответственного отношения к труду и своему имуществу со стороны собственника. К числу отрицательных моментов функционирования частной собственности можно отнести, хотя бы на примере современного Кыргызстана, такие как стихийность, стремление к наживе любой ценой, теневой и отчасти криминальный характер, широкое

применение наемного труда, носящего в целом эксплуататорское содержание путем применения и активного использования детского и женского труда и многие другие.

Вместе с тем, следует отметить на некоторую ошибочность представлений о том, что частная собственность занимает ведущее место в рыночной экономической системе как наиболее эффективная и преобладающая форма собственности. В научной литературе совершенно справедливо указывается, что в типичных развитых странах Запада соотношение различных форм собственности в структуре их экономик примерно следующее: 10-15% – частная собственность на средства производства, 60-70% – корпоративная в разных формах и 10-15% - государственная¹.

В отличие от них, в Кыргызстане соотношения формирующихся форм собственности существенно разнятся и в настоящем составляют: государственная – 0,8%, муниципальная -1,5% и частная собственность 97,7% в структуре хозяйствующих субъектов², что обусловлено переходным этапом экономического развития.

Опыт показывает, что данное соотношение функционирования форм собственности в Кыргызстане сохранится в ближайшей и дальней перспективе. При этом, акционерная, как разновидность общественной формы собственности, сохранит свое ведущее положение, поскольку основным субъектом этой собственности являются не государство, а социальные группы, трудовые коллективы как собственники объектов данного общества, соответственно, присваивающие средства и результаты производства.

Частная собственность в Кыргызстане представлена объектами мелких и средних предприятий, фирм, фермерских и крестьянских хозяйств, а производственно-хозяйственная деятельность преимущественно сосредоточена в сфере оказания услуг, выпуске продуктов питания, швейных изделий, строительной индустрии с широким использованием дешевого наемного труда населения.

Государственная собственность - одна из форм собственности, субъектами – распорядителями которой являются органы государственной власти, а ее объектами могут быть земля, ее недра, природные ресурсы, основные средства, здания, материальные ресурсы, акции акционерных обществ, финансы, драгоценности, информация, культурные и духовные ценности. В современном Кыргызстане основная масса объектов этой формы собственности унаследована от союзной экономики и

¹ См. Иванов В.Н. Поиск современного пути общественного развития . Ж. Наука и практика. №1 2002г. С.94.

² См. Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник Б.2007, С.53

представлена предприятиями стратегического назначения (электростанции, линии электропередач, гидроресурсы, железная дорога и дороги республиканского значения, залежи полезных ископаемых, предприятия и объекты, добывающие и перерабатывающие цветных металлов, военные объекты, музеи, заповедники, парки, леса, и др.).

Субъектами государственной собственности выступают органы законодательной и исполнительной власти, которые и осуществляют правомочия собственника, т.е. владеют, пользуются и распоряжаются объектами этой формы собственности.

В настоящее время в нашей стране отношение к государственной форме собственности не однозначное. С одной стороны, значительное воздействие (даже отрицательное) на отношение к государственной собственности оказывает не очень удачный советский опыт, когда доминирующей и преобладающей формой собственности была именно эта форма собственности. Результатами ее функционирования пользовались не все граждане общества и не в полной мере. Негативное отношение к государственной форме собственности выразилось в массовой приватизации в начале 90-х годов прошлого столетия, в беспощадном стремлении сократить долю этой собственности в экономике до минимума. В процессе приватизации преуспела власть имущих, создав благоприятную среду путем принятия и реализации нужных для себя нормативно-правовых актов. Чего стоило только развал колхозно-совхозной системы, когда десятилетиями созданный экономический ее потенциал (скот, машинно-тракторный парк, социально-производственная инфраструктура сел и поселков) за короткое время был практически полностью уничтожен и разграблен. Необдуманная, необоснованная экономическая политика, связанной с ускоренной и массовой приватизацией государственно - кооперативной форм собственности, привела к сегодняшнему состоянию сел, поселков и малых городов, из которого не может выйти общество уже много лет, что породила острые социальные проблемы.

Вместе с тем, зарубежный опыт свидетельствует о том, что государственная собственность необходима и может быть эффективной. Ее наличие в экономике (пусть не доминирующей) способствует проведению достаточно сильной экономической политики государства, оптимизации структуры отраслей народного хозяйства, социальной сферы и экономики страны в целом. В условиях рыночной экономики государство должно заботиться не о расширении собственного сектора, а о развитии общей производительной силы общества, стабильном экономическом росте,

обеспечении максимальной эффективности функционирования других форм собственности и хозяйствования, повышения жизненного уровня населения.

Говоря о социально-экономической сущности собственности в целом, а также основных ее форм, важно отметить, что не существует и не может существовать абсолютного разграничения форм собственности. В условиях рыночной экономики, как показывает опыт, неизбежны производные, смешанные формы собственности, в том числе переходные от одной формы к другой. К примеру, во вновь созданных, на базе ранее существовавших заводов и фабрик, акционерных обществах на первых порах, преобладающей была доля государственной формы собственности. В последующем, акционерная форма собственности стала приобретать черты смешанной, т.к. состояла из сочетаний собственности государства, трудового коллектива, акционеров, кредиторов, а также зарубежных партнеров. Или же: в рамках существующих на сегодня территорий айыл окмоту имеют свое место сочетание различных форм собственности на землю как основного средства производства в аграрном секторе: государственная (ФПС), частная (населения) и общественно – коллективная, принадлежащая органам местных сообществ. Отсюда следует, что нужно признать взаимопроникновение и общее существование разных форм собственности с определенными сочетаниями и взаимосвязями.

Следовательно, в любой подобной системе определенные формы собственности выполняют различные функции, занимают различное положение, а значит, их роль в экономическом базисе не одинакова. Одни формы собственности составляют основу экономической системы, другие ее дополняют. Из этого следует, что даже при различной роли форм собственности в экономике различных форм хозяйствования, юридические условия их функционирования должны быть равными. Задача обеспечения равного юридического статуса различных форм собственности ложится, как правило, на государство, конституционной задачей которого является как устранение неоправданной юридической дискриминации, принижение роли тех или иных форм, так и в поддержке должного соотношения, равновесия с тем, чтобы в равной мере признавать и защищать существующих в обществе всех форм собственности.

Таким образом, собственность играет ведущую роль во всей экономической системе общества и проникает во все сферы воспроизводственного процесса. И поэтому место и роль собственности в жизни общества можно определить следующими положениями:

Во-первых, согласно существующему формационному подходу развития человеческого общества, собственность фактически определяет всю систему экономических отношений и, соответственно, политическую, правовую, социальную и др. настройки общества. Именно форма собственности на средства производства определяет характер производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Поэтому отношения собственности составляет основу социально-экономических отношений общества, определяют характер этих отношений, поведение людей.

Во-вторых, собственность определяет место каждого индивида, социальной группы, трудового коллектива, класса в жизни общества, возможности их доступа к использованию различных факторов производства и потреблению материальных благ. Собственность является главным фактором повышения эффективности общего уровня производства любой экономической системы, а существование различных форм собственности приводит к конкуренции, состязательности между ними, что ведет к росту производительности общественного труда и производства.

Следовательно, собственность является основным системообразующим звеном экономических отношений в обществе, является фундаментом базиса различных общественно-экономических способов производства. Поэтому анализ собственности, ее роли и места в жизни общества должен занимать достойное место не только в исследованиях ученых – экономистов, но и философов, политологов, социологов. Особенно это касается вновь формирующейся формы собственности как муниципальную, теоретико-практический аспект функционирования которой в нашей республике почти не рассмотрен и не исследован. В связи, с чем в последующей части работы сделана попытка восполнить этот пробел путем анализа закономерностей становления и тенденций развития муниципальной собственности как новой формы собственности в условиях формирующейся рыночной экономической системы и в системе местного самоуправления современного Кыргызстана как ее экономической основы.

3.2 Социально-экономическое содержание муниципальной собственности на имущество.

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»¹.

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

¹ Закон КР «О муниципальной собственности на имущество». Б. 2006, С.2.

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 (кенешы) 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.¹

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

¹ См. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. М., 1994 С.35–41

облрайгосадминистраций. 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, приспособливаться 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.

3.3 Основы формирования и развития муниципальной собственности в Кыргызстане.

Учитывая опыт зарубежных стран, в которых сильна не только система местного самоуправления, ее экономика, а также исходя из места и роли муниципальной собственности в преобразовании общественно – политической и экономической жизни общества трансформационного периода, в республике принимаются значительные меры и осуществляются конкретные мероприятия по созданию основ ее становления и развития. Прежде всего, в Кыргызстане, в отличие от других стран ближнего зарубежья, создана достаточно серьезная законодательно-правовая база, регулирующая основы формирования и функционирования муниципальной собственности на имущество как базы экономики местного самоуправления. Так, свое право гражданства муниципальная собственность, наряду с другими формами собственности, нашло в основном законе страны (ст.4,93). В республике разработаны, приняты и действуют Законы Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», «Местной государственной администрации», «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (разд.Ш, ст.16, 17), предусматривающие те или иные аспекты функционирования муниципальной собственности.

Но наиболее существенным законом, регулирующим отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности на имущество, а также ее управлением является Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», в редакции от 19 августа 2005 года, в котором нашли отражение более новые подходы по регулированию функционирования этой формы собственности в соответствии с теми реалиями, которые формируются в кыргызском обществе.

Впервые понятие «коммунальная собственность» в законодательстве нашло отражение в 1994 году, когда был издан указ главы государства «Положение об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике», предусматривающий процесс передачи части государственной собственности органам местных сообществ. Коммунальная собственность впервые в правовом режиме трактовалась не как разновидность государственной собственности, а как собственность конкретного территориального сообщества, местного населения. В этом смысле коммунальная или, еще по-новому, так называемая муниципальная собственность – экономический институт, неизвестный местным Советам – предшественникам

нынешних органов местного самоуправления. Распоряжение объектами, «переданными на их баланс», было ограничено только потому, что они являлись собственностью не местных Советов, а всего государства в целом, которое одно в лице своих центральных органов обладало правом владения, пользования и распоряжения ими и в любой момент могло передать с баланса местных Советов тот или иной объект на баланс другого государственного органа.

Состоявшийся в феврале 1996 года Всенародный референдум внес ряд изменений в первую Конституцию Кыргызской Республики, одним из которых был тот, что органам местного самоуправления предоставлялось право владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью, т.е. последняя впервые нашла свое конституционное закрепление.

Принятая в 2001 году новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» указывала, что экономическую основу местного самоуправления составляют трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности, расположенные на соответствующей территории. Как следует, предусмотренная в данном Законе трактовка структуры экономической базы органов местного самоуправления расширенная. Так, к ней относят предприятия, организации и учреждения независимо от формы собственности, а также природные и трудовые ресурсы, находящиеся в рамках территории данного местного сообщества. В последующих нормативно-правовых актах вышеперечисленные объекты были уточнены и указаны только те, которые относятся к объектам местного значения.

Постановлениями Правительства Кыргызской республики (1996-2000 гг.) и на основе Положения «О порядке передачи объектов в коммунальную собственность» (1996), был определен перечень первых объектов государственной собственности, передаваемый органом местных сообществ. Первыми в число этих объектов вошли школы, школы – интернаты, детские спортивные и музыкальные школы, сельские больницы, ФАПы, дворцы и дома культуры, клубы, библиотеки, спортивные комплексы, кинотеатры, ПТУ и др.

В последующем, решением Правительства Кыргызской Республики (Постановление от 2 марта 2004 года и от 6 мая 2006 года) значительный перечень объектов собственности было дополнительно переданы в распоряжение органов

местных сообществ, куда дополнительно вошли аптеки, водопроводные сети, кинотеатры, музеи, котельные, производственные и непроизводственные здания, мосты и дороги местного значения, бани, бассейны, трансформаторные подстанции, каналы водозаборные и канализационные сооружения, мечети и др. В целом, к настоящему времени, в результате принятых нормативно-правовых, организационных мер, почти все объекты социально-культурного и частично производственного назначения переданы в собственность органов местных сообществ, за исключением приватизированных.

Вместе с тем, изначально, в основе формирования муниципальной собственности была заложена система экономических и законодательных противоречий, связанной с процессом приватизации и трансформацией государственной собственности в иные формы собственности, в том числе коммунальную. Наиболее общими из противоречий, существующих в период муниципализации, являлись: между потребностью местных органов власти в доходобразующих объектах собственности и процессом приватизации коммунального имущества; между приватизацией и муниципализацией ранее приватизированного имущества; между приватизацией коммунального имущества и необходимостью создания новых муниципальных предприятий и др.

Отмеченная система противоречий была связана и обусловлена тем, что процесс муниципализации в то время сопровождался ее приватизацией под жестким диктатом центра, так как законодательство республики предусматривало именно такой подход. При этом, приватизация проводилась комитетами госимущества республики, областей и районов без всякого согласования с местными органами. По ее результатам, предприятия бытового обслуживания, магазины, зернотокки, пилорамы, мельницы, автомеханические мастерские, ремонтно-строительные и другие организации и объекты были отчуждены из ведения только что создаваемых органов местного самоуправления. Практически у них остались убыточные, ущербные объекты, с которыми иметь дело было тем более трудно, что их оказалось в целом по республике, особенно в малых городах и селах, слишком много, т.е. местному самоуправлению «сбросили» все, что было малопригодно и невыгодно.

В последующем, в целях облегчения последствий неоправданной приватизации законодательство предусматривало положение о том, что органы государственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие

населению в осуществлении права на местное самоуправление. В свою очередь, органы местного самоуправления вправе, создавать хозяйствующие субъекты для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.¹

Поскольку важнейшим элементом, если не основным, муниципальной собственности и экономики местного самоуправления являются сельскохозяйственные угодья и земельные участки, то в целях регулирования земельных отношений в 2001 году принят Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» и утвержден положение «О порядке купли-продажи земельных участков». В них были четко определены роль органов местного самоуправления в процессе землепользования, купли-продажи, наследования, дарения, залога, передачи в аренду земельных участков, находящихся в рамках территории данного местного сообщества.

В последующем, в результате принятых на уровне правительства мер в сфере создания экономических и финансовых основ местного самоуправления, положение несколько выровнялось, особенно в сельской местности в связи с введением частной собственности на землю и передачи соответствующих полномочий по ее регулированию и использованию органам местных сообществ. Однако ни в коем случае нельзя при этом считать, что формирование муниципальной собственности закончилось. Да и, в принципе, этот процесс непрерывен, поскольку сопряжен с экономической деятельностью как органов местного самоуправления, так и органов государственной власти разных уровней по обеспечению нормальной жизнедеятельности местного населения. Он и сейчас достаточно актуален, поскольку речь идет о передаче в муниципальную собственность тех пока объектов, которые по своему назначению напрямую связаны со сферой социальных услуг, т.е. той сферой, которой занимаются органы местного самоуправления.

Помимо административно-распорядительного механизма формирования муниципальной собственности, что и было присуще до настоящего времени путем передачи объектов госсобственности, и в принципе завершенного, наращиванию последней, особенно в сельских населенных пунктах, должна способствовать и самостоятельная экономическая деятельность органов местного самоуправления. В целях пополнения состава и структуры муниципальной собственности, повышения ее значимости в удовлетворении общественных потребностей местного населения,

¹ Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 28 декабря 2001 г. Ст.8, 57. Б.2002.

законодательство КР предусматривает возможность создавать альтернативные, частным и другим формам хозяйствования, муниципальные предприятия (например, в сельских населенных пунктах пилорамы, зернотоки, мельницы, авторемонтные мастерские, перерабатывающие сельскохозяйственные продукты виды производства и т.д.). Кроме того, оно предоставляет органам местных сообществ такие права по управлению муниципальным имуществом как передача объектов муниципальной собственности в пользование и аренду, передачи права хозяйственного ведения и оперативного управления, предоставление имущества в ипотеку или залог и т.д.

Законодательством Кыргызской Республики, предусмотрены широкие полномочия и созданы правовые условия по наращиванию объектов муниципальной собственности. Так, в Законе «О финансово-экономических основах местного самоуправления» определено, что органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия, участвовать в акционерных обществах с целью обеспечения эффективного и оперативного решения дел местного значения. Органы местного самоуправления вправе инвестировать в муниципальные предприятия, осуществлять реинвестирование прибыли муниципальных предприятий. При этом, отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами, строятся на основе договоров, значит органы местного самоуправления вправе координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории местного сообщества. В то же, время по существующему законодательству, они не могут устанавливать ограничения хозяйственной деятельности этих предприятий.

Органы местного самоуправления имеют права самостоятельно, по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для осуществления функций местного самоуправления. Изменения структуры собственности органов местных сообществ, как в сторону увеличения так и уменьшения должны быть внесены в реестр, а данные последнего доступны для всех граждан данного сообщества.

Законодательство Кыргызской Республики¹ предусматривает возможность прекращения права муниципальной собственности на имущество, которое может быть осуществлено в следующих случаях:

¹Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» 19 августа 2005г. гл.3, ст. 10, 11, 12.

- отчуждения имущества в государственную собственность, в собственность др. коммунальных образований, юридических и физических лиц;
- гибели или уничтожения имущества, либо при утрате права собственности на имущество при объективных условиях;
- лишения прав на имущество по обязательствам органов местного самоуправления;
- упразднение органов местного самоуправления, обладающих правами на муниципальную собственность и т.д.

В соответствии с этим, предусмотрена нормативно-правовая процедура отчуждения и изъятия имущества, находящийся в муниципальной собственности путем купли – продажи, приватизации или мены. Как правило, она осуществляется решением исполнительно - распорядительного органа местного самоуправления, тогда как порядок отчуждения имущества устанавливается местными кенешами. Незаконное изъятие имущества органов местных сообществ не допускается и категорически запрещается.

В целях защиты прав муниципальной собственности законодательством страны предусмотрены соответствующие положения и по части приватизации ее объектов. Так, приватизация муниципальной собственности может производиться только путем проведения торгов и на возмездной основе и, как отмечали выше, только решением органов местного самоуправления. Исключение составляет только то, что решением местного кенеша приватизация объектов жилищного фонда, находящихся в муниципальной собственности, может быть осуществлена путем передачи их в собственность физических лиц на безвозмездной основе.

Установлено, что приватизация объектов муниципальной собственности производится на основе Программы приватизации, разрабатываемой исполнительно–распорядительными органами и утверждаемой местными кенешами. Таковая Программа, в частности, систематически разрабатывается мэрией г. Бишкек примерно на 2-3 года и на основе нее и осуществляются приватизационные процессы. Как правило, в ней находят отражения такие параметры как: цели и задачи политики органов местного самоуправления в области приватизации; порядок осуществления приватизации и проведения торгов; классификация объектов муниципальной собственности, подлежащих приватизации и не принадлежащих таковой или же запрещенной; прогноз поступления средств от приватизации, а также ожидаемые объемы поступлений инвестиций после процесса приватизации и др. При этом, главной целью приватизации должна быть создание основ организации бизнеса, развитие

частного предпринимательства. Средства, поступившие от приватизации объектов муниципальной собственности, поступают в местный бюджет.

Глава IV. Проблемы управления муниципальной собственностью в условиях рыночной экономики.

4.1 Особенности регулирования отношений муниципальной собственности на имущество

Основным субъектом отношений муниципальной собственности является, население местного сообщества. Другим субъектом выступают органы местного самоуправления, регулирующие отношения муниципальной собственности от имени населения, на правах оперативного управления ее объектами.

Научная литература¹, посвященная анализу основ местного самоуправления, выделяет ряд моделей по части регулирования и осуществления политики в сфере муниципальной собственности. Разделяя мнение этих авторов, можно выделить, в контексте формирования муниципальной собственности в Кыргызстане, ряд типов политики в области регулирования экономических отношений этой формы собственности.

Первый тип – это политика местных властей в условиях доминирования муниципальной собственности, основанная на использовании преимущественно арендных отношений. Главной целью такого подхода к регулированию муниципальной собственности является ее сохранение и приумножение и он присущ таким странам как Канада, Финляндия, Швейцария и другим.

Второй тип – это политика, реализуемая при наличии достаточно свободного рынка муниципальной собственности путем строительства, приватизации новых объектов, а также ранее существующих объектов нежилого фонда. Как показывает анализ, данный тип политики по регулированию отношений муниципальной собственности нашел распространение в городах Испании, Франции, Греции, Португалии.

Такая политика местных властей создает благоприятные условия для привлечения инвестиций, в том числе иностранных, что положительно влияет на развитие собственности и экономики городов этих стран.

И наконец, наиболее распространенная, как и сама система местного самоуправления, политика регулирования отношений муниципальной собственности

¹ См. Анимидца Е.Г., Тертишный А.Т. Основы местного самоуправления. М. ИНФРА – М.2000.- с.172-175
Григорьев В.В. , Острина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной собственностью. – М. Дело. 2001, с.24-30

является смешанная, состоящая из комбинаций элементов первых двух типов, которую проводят в муниципалитетах таких стран как США, ФРГ, Италия. Суть ее заключается в активном использовании объектов муниципальной собственности в воспроизводственном процессе с элементами расширения их масштабов.

Рассматривая процессы, связанные с формированием и развитием института местного самоуправления в системе экономических отношений, раскрывая закономерности становления его экономики и собственности в целом, можно предположить, что в Кыргызстане в общих чертах имеет место подход, более присущий смешанному типу по регулированию отношений муниципальной собственности. Дело в том, что в нашей стране наблюдалась тенденция сокращения объектов муниципальной собственности, путем их интенсивной приватизации, особенно на ранних этапах реформирования экономики. Стабильно работающие и эффективно функционирующие объекты, по идее обязанными быть переданными в собственность местных сообществ, были распроданы под видом малой приватизации. Как показывает сегодняшняя ситуация, строительство новых объектов муниципальной собственности, за исключением небольшого объема жилого фонда в крупных городах (Бишкек, Ош) не ведется. В связи с этим в Кыргызстане необходимо, активно использовать опыт муниципалитетов Испании, Португалии, Франции, Греции (второй тип), в которых благодаря грамотной политике местных властей интенсивно расширяются масштабы муниципальной собственности путем строительства новых объектов, привлекаются инвестиции, растет количество рабочих мест, соответственно, создаются условия для роста качества жизни населения.

Прошлый опыт, показал, что рыночная реформа в Кыргызстане характеризуется отходом от крайних форм экономического либерализма и признанием насущной необходимости государственного и территориального регулирования. Преобразования государственного устройства и уклада экономики сопровождаются изменениями властных полномочий и ответственности всех уровней власти. Хотя государственная власть сохраняется до уровня районов, но в результате ее децентрализации, получила свое развитие система местного самоуправления в рамках аилов, поселков и городов. В целях решения экономических, особенно социальных проблем на первичном уровне местной власти, Кыргызстан одним из первых среди стран СНГ ввел институт частной собственности на землю, наделил органов местных сообществ соответствующими полномочиями по регулированию отношений в сфере землепользования, муниципальной собственности и т.д.

Эффективное регулирование отношений муниципальной собственности в условиях рыночной системы хозяйствования является главной целью органов местных сообществ. Об этом свидетельствует опыт зарубежных стран с развитой системой муниципалитетов. В Кыргызстане, с современным уровнем развития экономики местного самоуправления, об этом даже говорить не приходится, она дотационна. Эффективное регулирование экономических отношений в целом, и отношений муниципальной собственности в частности, может быть обеспечено только лишь на основе использования современных рыночных методов хозяйствования, основы которых в нашей республике только формируются.

Вместе с тем, несмотря на объективно сложившуюся ситуацию, необходимо сосредоточить внимание ученых, практиков, органов государственной и местной власти на постоянное и целенаправленное совершенствование регулирования отношений муниципальной собственности, главной целью которого является более полное удовлетворение запросов и потребностей местного населения в различных услугах. Данная цель, как нам представляется, может быть достигнута:

- путем обеспечения сохранности, приумножения, рационального использования и развития муниципальной собственности и ее объектов, преимущественно производственно – хозяйственного назначения. Для этого необходимо активно привлекать всевозможные источники инвестиций по различным программам и их реализации (например, «Таза суу», «Арис» и другие);
- в процессе разработки и реализации комплексных государственных программ полнее учитывать интересы и запросы населения местных сообществ с активным использованием элементов, как принято в зарубежных странах, стратегического планирования и управления. Такой подход даст возможность определять и предвидеть перспективные направления развития института местного самоуправления, его экономики и муниципальной собственности;
- систематического снижения издержек на содержание объектов муниципальной собственности путем их оптимизации, отказа от эксплуатации чрезмерно морально и физически устаревших объектов и строительства новых, соответствующим современным требованиям дизайна, эстетики;
- повышение доходности объектов муниципальной собственности, особенно недвижимого имущества, путем их интенсивной эксплуатации, передачи в аренду, доверительное управление коммерческим структурам, производства материальных и духовных услуг с использованием рыночных механизмов хозяйствования;

- путем рационализации использования земельного фонда, находящегося в распоряжении органов местных сообществ не только сельской местности, но и поселков и городов. Назрела необходимость, по примеру некоторых регионов республики, полной передачи земель Фонда перераспределения в муниципальную собственность или же сдачи в аренду, продажи на основе проведения аукционов и перечислением поступающих средств в местный бюджет и др.

Соответственно, регулирование отношений муниципальной собственности - это совокупность организационно-экономических действий органов местного самоуправления или иных субъектов власти, направленных на сохранение, приумножение основных объектов муниципальной собственности, улучшение качества, повышение эффективности их использования в интересах населения местного сообщества.

Органами, координирующими отношения муниципальной собственности, особенно недвижимого имущества, в нашей республике являются комитеты, департаменты муниципального имущества, госрегистры, а также органы местных сообществ, наделенными достаточно широкими полномочиями.

В деятельности указанных органов должна выделяться главная приоритетная задача регулирования муниципальной собственности и имущества. Это, во-первых, непосредственное и активное регулирование производственно – хозяйственного и социального использования объектов собственности местных сообществ и, во-вторых, регулирование отношений муниципальной собственности как капиталом с целью его приумножения и наращивания. Решение других, так называемых второстепенных задач, должны быть привязаны и зависеть от реализации вышеназванных приоритетных направлений деятельности этих органов.

Как показывает опыт, существенным недостатком деятельности всех существующих органов управления местных сообществ, является отсутствие их взаимодействия и системности взаимосвязей. Органы местного самоуправления в своей деятельности занимаются ежедневной рутинной работой, решением текущих задач по выходу из ситуаций, связанные с финансовыми, производственно – хозяйственными проблемами.

До сих пор республика не имеет четко выверенной программы, стратегических направлений совершенствования системы местного самоуправления, включая строительство новых объектов недвижимости, муниципальной собственности. В рамках

ежегодно утверждаемых местных бюджетов не предусматриваются средства на развитие, а решить эту сложную задачу не под силу органам местного самоуправления.

В целях решения назревших проблем в сфере регулирования отношений муниципальной собственности следует предпринять меры принципиального характера с тем, чтобы полностью задействовать имущественный потенциал органов местного самоуправления и повысить эффективность его функционирования. В связи с этим, назрела необходимость полного использования органами местного самоуправления всего объема прав и полномочий, а также возможностей в реализации собственной политики по части использования и развития объектов собственности, особенно недвижимости, которые представлены законодательно – правовыми актами Кыргызстана. Так, в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» (раздел IV) предусматривается право органов МСУ на создание муниципальных предприятий, некоммерческих организаций, а также на участие в делах акционерных обществ. Однако, как показывает практика, таковое не осуществляется даже в крупных городах, не говоря о сельской местности.

Как известно, в городах и в районах республики существует множество организаций, так или иначе связанные с формированием и эксплуатацией муниципального имущества (архитектура, горпроект, госрегистр, ОКС, ОГУКС, КУМИ и др.), которые разобщены в своей деятельности. Соответственно, назрела необходимость и объективная потребность в объединении этих структур посредством организации комплексно-функциональной службы с подчинением органам местного самоуправления. С введением этой структуры управления было бы желательным передать и сферу потребительского рынка (базары), нежилой фонд, рекламное дело, лицензионно-патентную службу и т.д. Решение данного вопроса, хотя бы в перспективе, исключает рассогласованность действий, упорядочивает процесс принятия решений и приводит, в конечном итоге, к минимизации потерь, соответственно, повышению эффективности функционирования объектов муниципального имущества, прозрачности их использования.

Систематизация деятельности органов местного самоуправления и других организаций, регулирующие отношения муниципальной собственности, кроме того, приведет отходу от стереотипов и подходов, которые сложились за прошлый период по управлению отдельных, разрозненных компонентов функционирования муниципального имущества при решающей роли органов государственной власти. Совершенно очевидно, что в настоящем времени почти все города, особенно малые,

поселки, а также сельские поселения утратили своеобразие, историко-культурное наследие. В них сложилась неблагоприятная экономическая ситуация, упали до невозможного уровня экономическое и социальное развитие, условия жизни населения.

В целях повышения эффективности муниципальной собственности необходимо делать основной акцент на формирование эффективной системы регулирования. При этом системный подход имеет особое значение, поскольку практически все объекты недвижимости существуют в системно организованном пространстве, представляющем собой территории расселения людей. В условиях Кыргызстана таковыми являются айлы, поселки, города, главной характеристикой которых является постоянное проживание людей именно на их территории.

Справедливо отмечается, с объектами недвижимости тесно связано регулирование муниципалитетом различных сфер жизни города, материального и духовного производства.¹ В этом смысле, муниципальная собственность, и прежде всего, недвижимое имущество, занимает центральное место в системе экономики и экономического развития, выполняя одновременно две важнейшие функции: социального средства производства и предмета индивидуального потребления для проживания, отдыха, культурного досуга и т.д.

Идея системного подхода к регулированию отношений муниципальной собственности естественно возникает в процессе решения практических задач регулирования экономического развития местных сообществ. Такой подход необходим в большей степени городским территориям, которые характеризуются сложностью своей структуры, комплексностью, соответственно, месторасположение объектов муниципальной собственности должно концентрироваться с учетом различных факторов, и прежде всего, доступностью для использования всем населением, экологичностью, эффективностью и т.д. В данном случае возникает проблема и ее решение, связанные с зонированием территории города на различные сегменты (спальные, промышленные, рекреационные) и рассредоточением в них соответствующих объектов муниципальной собственности и имущества.

При этом, действие различных факторов пространственно – территориальной среды должно учитываться в различных аспектах – экономическом, социальном, техническом, инфраструктурном, экологическом. Следовательно, критерий зонирования должен отражать пространственную структуру местных сообществ и только затем осуществлять расположение и рассредоточение объектов муниципальной

¹ См. Оценка рыночной стоимости недвижимости. Учебное и практическое пособие. М.: Дело, 1998, с.154

собственности с привязкой к ним систем коммуникаций (транспорт, электро – газоснабжение, водообеспечение, канализация и другие). И только в этом случае сохранит свою градостроительную ценность город как территориальное пространство местного сообщества.

Какова ситуация в этом плане, хотя бы Бишкеке как крупнейшего центра местного сообщества Кыргызстана? Как известно, объекты муниципальной собственности мэрии столицы в основном были созданы в советское время и многие из них практически изношены как морально так и физически. Проблемой города является постоянная нехватка финансовых ресурсов, необходимых для строительства новых объектов муниципальной собственности, так как очень много средств направляется на содержание существующих, на создание инфраструктуры новостроек, переданные в ведение мэрии. К тому же, столица испытывает огромную тяжесть, связанной с усилением внутриреспубликанской миграции, в процессе которой население города постоянно увеличивается. Строительство ведется в основном частным сектором (многоквартирные этажные дома, кафе, магазины, супермаркеты), что налагает огромную нагрузку на инженерно – коммуникационную систему, объекты которой являются муниципальной собственностью. Жители города уже сейчас испытывают дискомфорт в связи с уплотненностью всякими стройками территорий, уменьшением зеленых насаждений, загазованностью атмосферы, увеличением количества автотранспорта и пробками на улицах. В целом можно констатировать, что градостроительная система города нарушена, экологическая обстановка, если не будут приняты решительные меры, может вызвать в ближайшем будущем достаточно серьезные техногенные и социально – экономические последствия.

Необходимо разработать и принять генеральный проект развития города Бишкек на ближнюю и дальнюю перспективу с учетом строительства новых объектов муниципального имущества, реконструкции и осуществления капитального ремонта существующих объектов инфраструктуры, упорядочить строительство жилого и другого недвижимого имущества. Требуется ужесточение необоснованного выделения земельных участков в черте города, зеленых зонах, ориентируя строительство жилого фонда путем сноса старых и ветхих домов частного сектора. В целях разгрузки центральной части города необходимо строительство объездных дорог, разъездных путей, унифицировать и отрегулировать движение грузового и пассажирского автотранспорта вплоть до запрета въезда в черту города транзитных передвижных механизмов.

Радикальное решение этих, для города Бишкек, проблем создаст достаточно сильные материальные основы наращивания масштабов муниципальной собственности. Необходимо увеличить объемы строительства муниципального жилья, других объектов с тем, чтобы более полное удовлетворить социально – экономические потребности населения.

Достаточно серьезные для решения проблемы существуют и в сфере открытости, прозрачности и публичности деятельности органов местных сообществ по всем ее параметрам, в том числе в сфере регулирования отношений муниципальной собственности. Именно здесь сосредоточен основной источник конфликтов между органами местных сообществ и жителями, так как любые действия в этой сфере затрагивают интересы, права и свободы граждан. В настоящее время органы местного самоуправления, их намерения, решения и повседневные действия не являются, как показывает практика, в достаточной степени информационно прозрачными. Из-за скрытости деятельности руководителей органов местных сообществ от населения только в течении одного 2007 года, когда бюджетные средства были переданы непосредственно на местный уровень, похищено более 100 млн. сомов. Этот фактор послужил основанием перехода с 2008 года от двухуровневой на трехуровневую бюджетную систему. Информированность населения в делах местного сообщества, перспективах деятельности органов управления составляет основу социального согласия, эффективности системы управления и способствует укреплению социальной стабильности. В связи с этим, необходимо возродить и усилить роль прямого гражданского участия населения в делах местного сообщества путем социальной мобилизации, когда-то себе положительно зарекомендовавшей и так же успешно забытой.

Как показывает опыт Российской Федерации,¹ органы местного самоуправления и имеющие к ним отношение организации регулируют отношения муниципальной собственности в различных формах. Таковые используются и в системе местного самоуправления нашей республики, к которым обобщенно относятся следующие:

- установление правил и ограничений по использованию объектов муниципальной собственности согласно принятых и действующих нормативно – правовых актов;
- учет, регистрация и регулирование прав на недвижимое имущество, а также определение правил и процедур по сделкам с имуществом местных сообществ;

¹ См. Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности. Журнал российского права. 1997.-№9.-с.78-120

- в соответствии с существующим законодательством, определение порядка распределения природных ресурсов, зданий и сооружений и решение вопросов, связанные с передачей их в собственность других субъектов, аренду или использование;
- инвестиционное вложение в важные и приоритетные сферы экономики местного сообщества путем активного привлечения как собственных, так и иностранных финансовых ресурсов (например, строительство дорог, энергетика, транспорт);
- регулирование вопросов, связанные с приватизационными процессами как муниципального имущества, так и имущества других форм собственности, а также контроль за эффективным использованием объектов муниципальной собственности и другие.

В зависимости от особенностей вида муниципальной собственности, функции государства и органов местных сообществ дифференцированы. В процессе регулирования отношений муниципальной собственности полномочия распределены между различными ведомствами государственной и местной власти: госкомимущества, комитета по управлению муниципальным имуществом (в городах), госрегистра, нотариуса, проектными организациями и другими учреждениями, выполняющими, в соответствии со своим профилем, те или иные функциональные обязанности.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» социально-экономическое развитие местных сообществ отнесено в качестве основного вопроса местного значения и к предметам ведения представительных и исполнительных их органов (гл.4, ст.31; гл.4,ст41; гл.6,ст.47,50). Следовательно, регулирование отношений муниципальной собственности должно осуществляться и направлено на обеспечение этого развития, удовлетворения экономических и социальных потребностей местного населения.

Основной целью социально – экономического развития общества, регионов и местного самоуправления является улучшение качества жизни населения, которое оценивается такими качественными и количественными параметрами как: повышение доходов на основе роста масштабов производства, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования; увеличение степени свободы и самоуважения людей и, прежде всего, экономической, в результате формирования и развития социальной, политической, экономической и институциональной систем в обществе в целом; перемены в общественном сознании, традициях, привычках и т.д.

Завершая рассмотрение проблем, связанных с регулированием муниципальной собственности следует отметить, что эффективность этого регулирования состоит не

только в пополнении бюджета органов местных сообществ, но и в учете финансовых потребностей, связанных с муниципальной недвижимостью, их содержанием и эксплуатацией. Это позволит, наряду с изысканием дополнительных источников доходов в бюджет, но и экономически обоснованно корректировать его расходы.

4.2 Механизмы управления муниципальным имуществом

Эффективное и рациональное управление муниципального имущества, методов его совершенствования являются одной из главных задач и функций органов местного самоуправления, положительное решение которых несет в себя социально-экономическую выгоду. Так, в экономическом отношении улучшение управления муниципального имущества ведет к росту общего социального благосостояния местного сообщества, увеличивается занятость, доходы населения, частные предприниматели начинают вкладывать инвестиции в экономику.

Как показывает научная литература¹, классический цикл управления муниципальной собственностью, исходя из его отличительной особенности, состоит из двух последовательных этапов:

1. Этап управленческого учета, который состоит в признании, закреплении, идентификации, оценки и регистрации муниципального имущества. Данный этап носит постоянный характер и не зависит от бюджетного процесса и формирования бюджетов органов местного самоуправления. Органы местных сообществ должны в постоянном режиме отслеживать и контролировать процесс не только движения, но и функционирования муниципальной собственности, независимо от характера и назначения ее объектов. Результатом такой работы должен стать составление описи и реестра собственности, кадастра земли и землепользования, а также регистрация в государственных органах.

Реестр – это один из основных источников информации для принятия управленческих решений по собственности. Однако в республике еще не выработана единая методология ведения реестра имущества местных сообществ, соответственно, отсутствуют единые стандарты управления муниципальной собственностью. Поэтому на первых порах достаточно взять за основу учета муниципальной собственности элементарную схему и принцип бухгалтерского учета – приход, перемещение, расход. Такой подход позволит упростить процесс вовлечения объектов данной собственности в хозяйственный оборот, сделать процесс его управления более прозрачным, а оценку эффективности простым.

2. Этап оперативного управления, т.е. муниципального менеджмента, включающий планирование, организация, контроль и оценка эффективности функционирования

¹ См. Бабун Р.В. Вопросы муниципальной экономики. Учебное пособие. М., 2001 С.148-150

3. объектов муниципальной собственности. В отличие от первого, данный этап процесса управления муниципальной собственностью является циклическим, т.е. управленческий период охватывает, как правило, бюджетный год и применяется только к имуществу, принадлежащему и находящемуся на балансе органа местного сообщества. Он может состоять из разработки и реализации программ по управлению муниципальной собственностью с указанием ресурсов, механизмов, сроков, направлений эффективного ее использования и др.

Законодательство Кыргызской Республики предусматривает и устанавливает конкретные направления деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом. Учитывая опыт, наработанный за время функционирования муниципальной собственности в республике, а также нормативно-правовые акты, предусматривающие функции и полномочия органов местных сообществ по управлению своим имуществом, можно их сгруппировать в следующие элементы:

1. инвентаризация, учет и регистрация объектов муниципальной недвижимости, включая землю;
2. управление имуществом на основе классификации объектов по функциональному назначению;
3. оформление договорных отношений с пользователями имущества при его передаче в аренду, на хозяйственное ведение, оперативное управление;
4. регулирование финансовых аспектов управления муниципальной собственностью и др.

Управление муниципальной собственностью – это повседневная практическая деятельность органов местного самоуправления, связанной с владением, распоряжением и использованием тех объектов собственности, которые принадлежать именно населению данного сообщества. Главной целью процесса управления собственностью органами местных сообществ является **рационализация** использования объектов, установление связей и взаимоотношений с другими субъектами (сдача в аренду, приватизация или отчуждение, залоговые операции, ведение реестра и др.) по производству материальных благ в интересах местного населения и т.д. В целом, управление муниципальной собственностью, в смысле этого понятия, и есть реализация прав собственности на имущество.

Сложность управления муниципальной собственностью заключается в том, что сами органы управления выступают как субъект, наделенный законным правом

осуществлять эту деятельность на своей территории. Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает как вопросы общего взаимодействия с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы, связанные с регулированием и управлением объектов своей собственности.

Так, представительный орган местного самоуправления (Кенеш) устанавливает и определяет, так называемые общие «правила игры», т.е. политику в этой области и принципы управления муниципальной собственностью (кому, что, на каких правах и через какие процедуры предоставлять) и сами правила и процедуры. Согласно действующим нормативно-правовым актам, кенеш утверждает правила о том, кто имеет право на бесплатное пользование объектами (например, школы, детсады, содержащиеся за счет местного бюджета), а кто должен получать объекты в платную аренду (например, органы государственной власти и частный сектор). Кенеш утверждает также процедуры конкурсного предоставления муниципальных объектов, муниципальной земли, земель Фонда перераспределения в аренду, ипотеку, залог, а также список объектов и участков, предоставляемых по этим процедурам.

Важной функцией представительного органа местного самоуправления является принятие решения о продаже или приобретении объектов муниципальной собственности согласно действующей программы приватизации. В его же компетенцию входит рассмотрение и утверждение годового отчета исполнительного органа по использованию муниципальной собственности в целом и по каждому ее объекту отдельно. Устанавливает порядок страхования муниципальной собственности, ее списания и утверждает цены и тарифы на коммунальные услуги, оказываемые с использованием имущества местных сообществ.

Исполнительный орган местного самоуправления в лице айыл окмоту, горуправ и мэрий принимает участие в подготовке всех подлежащих утверждению решений кенешей, самостоятельно, в соответствии со своими полномочиями, принимает решение по текущим вопросам жизнедеятельности местного сообщества. Более конкретно в его функцию входит ведение учета и контроля имущества и по его результатам отчитывается перед кенешем (реестр объектов, бухгалтер, финансовая информация по объектам, учет пользователей имущества, арендаторов и др.).

В задачу исполнительного органа также входит защита прав местного сообщества на его собственность, в частности, заниматься вопросами регистрации муниципальной собственности, спорными объектами, незаконного изъятия или использования имущества. Кроме того, ведет финансовое планирование по

использованию муниципальных объектов (капремонт, эксплуатация, приобретение), собирает и анализирует информацию о ходе использования объектов муниципальной собственности (спросе, цене аренды) для принятия соответствующих решений, а также осуществляет взаимоотношения с пользователями муниципального имущества. Наиболее важным направлением деятельности айыл окмоту, горуправ и мэрий является обеспечение должного уровня эксплуатации объектов собственности с тем, чтобы они были наиболее эффективными и полезными.

Как и в любой сфере общественной жизни современного Кыргызстана, в системе управления местного самоуправления в целом, и муниципальной собственности в частности, сосуществуют два метода: административный и экономический. Под административными методами обычно понимаются прямые распорядительные воздействия на субъекты имущественных отношений в форме указаний, установления правил и процедур, регулирующих процессы распределения и перераспределения собственности, выработка стандартов управления имуществом и др. Они включают определение условий приобретения, создания, преобразования предприятий, учреждений и других объектов, установление порядка проведения процедур, связанные с приватизацией, тендеров, конкурсов, предоставление земельных участков в аренду, правила пользования природными, водными и другими ресурсами. Как правило, эти процедуры отражаются в принятых нормативно-правовых актах государства и органов местного самоуправления, подлежат обязательному соблюдению и исполнению.

Экономические методы регулирования собственностью означают целенаправленное, с использованием рыночных механизмов, воздействие на имущественные отношения и интересы субъектов посредством проведения финансово-кредитной, бюджетной и налоговой и др. политики. Эти методы управления направлены на создание благоприятной экономической среды хозяйствования органов местных сообществ с тем, чтобы обеспечить эффективность муниципального хозяйства и производства, инвестиционную привлекательность, конкурентоспособность выпускаемой продукции с целью стимулирования спроса населения на местные товары, профессиональную подготовку кадров и многие другие. К тому же, согласно существующему законодательству Кыргызстана, как выше отмечалось, местные органы власти и управления сами могут выступать в качестве хозяйствующего субъекта, совершающего различные операции и сделки с объектами муниципальной собственности (приобретение, продажа, лизинг, мена, сдача в аренду и др.).

Законодательство Кыргызской Республики устанавливает, что право собственности на недвижимость подлежит обязательной государственной регистрации. Такое предусмотрено в Законе Кыргызской Республики «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» (ст.4), а также в Гражданском кодексе Кыргызской Республики (ст.24,25) и установлено, что пока имущество не будет зарегистрировано в местном отделе Госрегистра, права муниципальной собственности не будет юридически признана.

Постановлением Правительства от 8 октября 2001 года было утверждено Типовое положение об учете муниципального имущества и ведении Реестра объектов муниципальной собственности, которое предназначено для систематизации информации об объектах. Реестр – это банк данных, содержащий перечень объектов учета к которым относятся:

- земли и объекты, находящиеся в муниципальной собственности;
- имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за муниципальными предприятиями или на праве оперативного управления за муниципальными учреждениями;
- объекты инженерной инфраструктуры;
- движимое имущество.

Основным инструментом ведения учета объектов имущества муниципальной собственности является карточная система, которая включает в себя реестр и информационно-справочную картотеку. В картотеке находят отражение следующие данные, составляемые и вносимые непосредственно исполнительным органом местного самоуправления:

- код и наименование объекта, его местонахождение;
- дата ввода в эксплуатацию и год передачи объекта в муниципальную собственность;
- площадь объекта и вспомогательных сооружений, включая площадь земельного участка объекта;
- основание или документ передачи объекта в муниципальную собственность;
- перечень ограничений на использование объекта.

Кроме того, в реестре находят отражение такие финансовые показатели как ежегодный износ в суммарном выражении, балансовая стоимость, рыночная стоимость объекта, расчетная мощность и др.

Учет муниципального имущества включает в себя описание объекта с указанием его индивидуальных особенностей, позволяющее однозначно отличить. Поэтому и типовое положение предусматривает осуществления учета объектов и имущества муниципальной собственности по шести отдельным разделам:

Раздел I. Коммунальные предприятия и учреждения.

Раздел II. Объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства.

Раздел III. Отдельно стоящие и встроенные – пристроенные объекты. Эти три раздела предусматривают необходимость отражения в реестре общую балансовую и рыночную стоимость объекта, расчетную мощность, вид пользования, ежегодный износ в процентах, данные о пользователях имущества и др.

Раздел IV. Транспортные средства, в котором находят отражение такие данные как балансовая и фактическая стоимость объекта, год выпуска, пробег, техническое состояние, дата передачи и пользователь.

Раздел V. Объекты незавершенного строительства. В нем указывается площадь земельного участка, общая сметная стоимость объекта, фактически выполненный объем работ и процент готовности, подрядная организация и заказчик.

Раздел VI. Вклады в уставной капитал хозяйствующих субъектов, имея ввиду акции как доли органов местных сообществ в деятельности акционерных обществ, если таковые имеет место, совместных предприятий и др.

Ведение реестра означает не только внесения вышеуказанных данных, но и постоянного их обновления, исключения при изменении формы собственности или других вещных прав на объекты учета. Основанием включений в реестр или исключений из реестра являются законы, постановления вышестоящих органов государственной власти, а также решения суда, договора купли-продажи, дарения и другие сделки.

Как показывает анализ, многие айыл окмоту, (которые являются преобладающими в системе местного самоуправления Кыргызской республики) в процессе формирования своей собственности произвели первичную инвентаризацию объектов и начали создавать реестры (с 20001 г.), куда и включалась информация обо всем имуществе. Однако этот процесс не завершен, в результате чего многие органы местных сообществ ограничились первичной инвентаризацией, имущества не обновляется.

Что же касается горуправ и мэрий, то анализ, проведенный USAID практики управления муниципального имущества за 2003-2006 годы показал, что

инвентаризация муниципальных зданий и сооружений полностью завершена только в четырех городах из 25, а в остальных - только частично¹. Такое же положение сохраняется по сей день. Из этого факта следует, что большинство городов Кыргызстана и органы их управления не владеют полной информацией о муниципальном имуществе. В наиболее неблагоприятном состоянии находится учет муниципальной незастроенной земли в городах, поскольку постоянные конфликты возникают между различными субъектами власти и собственности о принадлежности того или иного земельного участка из-за отсутствия правоустанавливающих документов и незавершенности передачи земель. Соответственно, в сфере землепользования наблюдается достаточно высокий уровень коррупционных и незаконных действий со стороны органов государственной и местной властей. Достаточно сказать, что из-за отсутствия должного контроля за использованием земель только 16 из 73 АЗС г.Бишкек платят арендную плату в мизерном объеме – 12 тыс. сомов в год.²

Как показывает опыт ведения инвентаризационного учета муниципального имущества, имеются существенные недостатки и упущения, тормозящие успешному продвижению этого важного для местных сообществ дела. Это касается органов управления как городов, так и поселков, но самое главное, айлов. К ним следует отнести такие как: отсутствие технических данных по некоторым параметрам имущества (площадь земельных участков, зданий и сооружений); недостаточность учета заключенных договоров аренды, купли-продажи; отсутствие учета незастроенной земли, земельных участков, переданных органам местных сообществ; недостаток финансовых средств для регистрации в органах государственной власти, который является, в принципе, одним из главных причин; отсутствие квалифицированного кадрового персонала, умеющего и знающего осуществлять на должном уровне учетную функцию по регистрации имущества и многие другие.

На практике сложилось так, что земли в рамках или границах местных сообществ подразделяются на две категории, и только они могут быть объектами их собственности:

- а) земельные участки, прилегающие к объекту и находящиеся под зданиями и сооружениями;
- б) земли, не занятые зданиями и сооружениями.

¹ См. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах КР в 2003 – 2006гг, с. 5-6.

² См. Вечерний Бишкек от 9 января 2008года.

В Земельном Кодексе Кыргызской Республики отмечается, что «Здания и сооружение не отделимы от права на земельный участок, закрепленного за этим зданием и сооружением. При передаче, переходе, ипотеке права собственности на здания и сооружения или их части к другому лицу, оно приобретает право на земельный участок, закрепленным за этим зданием и сооружением на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний собственник здания и сооружения, если иное не предусмотрено соглашением сторон»¹.

Что касается второй категории земель, то в том же Кодексе Кыргызской Республики указывается, что земли в границах айильных, поселковых кенешей являются муниципальной собственностью, за исключением земель, находящихся в частной и государственной собственности. Следовательно, незастроенные земли в рамках территории местного сообщества должны быть зарегистрированы в качестве объектов муниципальной собственности без какой – либо официальной передачи. Сюда могут включаться незастроенные участки земель, которых органы местного самоуправления могут распоряжаться по своему усмотрению (передавать, сдавать в аренду), а также земли общего пользования, которые не подлежат приватизации, но органы местных сообществ имеют права сдавать в аренду (дороги, остановки, парки, скверы до 5 лет). Перечень категорий этих земель подлежат включению в реестр органов местных сообществ как объекты собственности.

Соответственно, органы местных сообществ, в процессе управления земельным ресурсом своей территории, должны иметь и составлять два баланса земель:

1. Баланс земли по формам собственности (государственная, частная и муниципальная).
2. Баланс земли, находящейся в муниципальной собственности с разбивкой по составу (незастроенные и общего пользования).

В целом, как показал тот же мониторинг, проведенный USAID в 18 городах республики (февраль, 2006) работа с процессом регистрации прав муниципальной собственности на объекты и земли находится не на должном уровне. Из более чем 2700 общего количества объектов муниципальной собственности зарегистрировано только более тысяча (38%). Из последних прошли полную регистрацию 66%, а остальные 34% только предварительную².

¹ Земельный кодекс Кыргызской Республики Б. 2003 С. 44.

² См. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах КР за 2003-2006 гг. Б.2006, с.7.

Следующим, не менее важным элементом деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью является осуществление классификации объектов муниципального имущества, поскольку от успешно и обосновано проведенной такой работы зависит эффективность функционирования того иного объекта.

Общие основы подходов к классификации муниципального имущества были определены в Концепции управления муниципальной собственностью в Кыргызской Республике на период 2004-2006 годов. Вместе с тем, как показало время, основные параметры Концепции не выполнены, так как за последние 3-4 года государство практически отошло от решения наиболее существенных проблем местного самоуправления (за исключением выделения автомашин, повышения заработной платы, выделения компьютерной техники) не выполняются.

Согласно вышеуказанной Концепции, органам местного самоуправления было рекомендовано осуществлять классификацию объектов муниципального имущества по трем группам, основу которой составляет выполняемая функция и назначение объекта. Соответственно, муниципальную собственность можно подразделять на основные, дополнительные и избыточные объекты с тем, чтобы определить место и роль каждого объекта в решении местных задач, социально-экономическом развитии сообщества и в формировании местного бюджета.

Основными следует считать объекты, используемые для обеспечения непосредственно функций управления органов местного самоуправления и жизнеобеспечения местного сообщества. В этом смысле, в эту группу могут входить объекты, услуги которых определены как обязательные. Следовательно, общеобразовательные школы, объекты для оказания базовых медицинских услуг, объекты инженерной инфраструктуры, такие как дороги, водопроводная сеть, стадионы, здания администраций местных органов и многие другие могут относиться к основным объектам.

Другая группа имущества – это дополнительные объекты, используемые для осуществления функций и услуг, не включенных в список обязательных, но признаваемых местным сообществом в качестве социально или экономически важных. Как показывает практика, к этим объектам необходимо относить такие, которые не являются жизненно необходимыми как для населения местного сообщества, так и их органов управления. Содержание и эксплуатация объектов собственности этой группы не обязательно входят в компетенцию органов местного самоуправления не только из-

за отсутствия финансовых ресурсов, но и из-за ограниченной востребованностью населением в услугах этих объектов. Примером могут служить парки, бассейны, а также здания и сооружения, в которых расположены и действуют специализированные учреждения социально-культурного и бытового назначения.

И, наконец, третья группа объектов муниципальной собственности – это, так называемые, избыточные. Главным смыслом выделения этой особой группы объектов является то, что в процессе их рационального использования и эксплуатации могут приносить доход местному бюджету. Как известно, в системе местного самоуправления, особенно в сельской местности, большой перечень неиспользуемых объектов нежилых помещений (здания бывших магазинов, бань, почт, больниц), которые из-за их ненужности практически не используются и почти пришли в упадок. Однако они находятся на балансе айыл окмоту, поэтому их можно либо перепрофилировать либо же продать путем организации конкурса или же передачи в аренду. Положительным примером, в этом плане, является передача в аренду или продажа остановок общественного транспорта, которая нашла широкое распространение как в городах, так и в сельской местности. Эти участки земельного имущества благоустраиваются, строятся киоски, небольшие по своим размерам магазинчики принося, тем самым, бюджету местных сообществ дополнительные финансовые средства, а населению прибыль.

Следующим, не наименее важным направлением деятельности органов местного самоуправления в сфере управления своим имуществом, является аренда муниципальной собственности в т.ч. земли и формирование арендных договорных отношений с иными субъектами форм собственности и хозяйствования.

Главным в договорных отношениях, пусть это будет аренда или же купля-продажа имущества, является оформление этих отношений в письменном виде с последующим подтверждением и регистрацией в соответствующих органах государственной власти (госрегистр, нотариус). Такой подход даст органам местных сообществ защитить свое имущество от ущерба и нерационального использования, порчи и разрушения, а также определить взаимные обязательства договаривающихся сторон и установить временные рамки договора с тем, чтобы не возникали спорные проблемы.

В Кыргызстане, исходя из важности этой сферы деятельности органов местного самоуправления, законодательно определены правила и процедуры, разработана и принята типовая документация по оформлению договорных отношений.

Так, согласно закону Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» (гл. 4, ст. 15, 16) установлены определенные ограничения на то, на каких правах объекты могут передаваться муниципальным учреждениям и предприятиям т. е. на характер договоров с этими пользователями:

- с учреждениями местных сообществ - по правилам предоставления и использования муниципального имущества на праве оперативного управления (школы, детсады, ФАПы);

- с предприятиями местных сообществ – договор о передаче муниципального имущества в хозяйственное ведение (комбинат благоустройства, водоканал и др.).

Так, в правилах предоставления и использования муниципального имущества на праве оперативного управления указывается, что имущество закрепляется для осуществления задач, возложенных на учреждение органами местного самоуправления. При этом, учреждение владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом согласно заданиям собственника и назначением имущества, принимает меры по обеспечению его сохранности и устранению возможного ущерба, а также не совершать действия, влекущие за собой его ухудшение, порчу или приводящие к его отчуждению, передаче или утрате. При этом, учреждение несет расходы по содержанию переданного имущества, обязан поддерживать его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии, проводить текущий ремонт и отчислять амортизационные отчисления, рационально использовать переданное имущество и т.д.

В отличие от них, Типовой договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения устанавливает ряд ограничений по использованию переданного имущества. Так, в пункте 2.5 Договора оговаривается, что предприятие не вправе продавать имущество, переданное в хозяйственное ведение, сдавать в аренду, в залог, вносить в качестве вклада (пая) в уставной капитал хозяйственных товариществ и акционерных обществ без согласия органов местных сообществ.

Органы местных сообществ вправе осуществлять контроль за целевым и рациональным использованием переданного имущества, имеют право на получение части прибыли от использования переданного имущества.

В свою очередь, по отношению ко всем другим пользователям – государственным учреждениям, частным лицам, предпринимателям, не коммерческим организациям и др., органы местного самоуправления (преимущественно кенешы) вправе сами выбирать, какого типа права они считают нужным заключать договора: безвозмездного временного пользования или аренды.

Согласно ст. 542-564 Гражданского кодекса Кыргызской Республики и Положения об аренде, право пользования объектом фиксируется в договоре об аренде и в нем указывается, что арендатор получает право временного владения и пользования, что это право является платным, что доходы, полученные арендатором принадлежат ему и являются его собственностью и т.д.

Наиболее важным является то, что продолжительность аренды должна быть достаточной для того, чтобы арендатор смог развернуть свой бизнес и успеть окупить свои расходы, а органы местного самоуправления – обеспечить себе возможность получать доход в виде арендной платы в течение большего срока времени. Поэтому практикуемое в нашей республике составление договора об аренде на один год является неоправданно коротким и считаем, что сдача объектов муниципального имущества на не менее 5 лет является наиболее приемлемой и привлекательной.

Наиболее проблематичной в сфере управленческой деятельности органов местного самоуправления современного Кыргызстана является вопрос предоставления земельных участков под индивидуальное строительство. Данное явление стало массовым для всей республики и в большинстве случаев решается путем захвата земель. Причем эти участки земель находятся в общественной собственности, т.е. относятся к категории фонда перераспределения и практически не зарегистрированы ни на государство, ни на органы местных сообществ.

В ряду важных, в процессе управления муниципального имущества находятся и вопросы, связанные с приватизацией его объектов, т.к. законодательство Кыргызской Республики устанавливает и предусматривает возможность осуществлять органам местного самоуправления такие действия. Так, в Законе Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» указывается, что приватизация объектов муниципальной собственности производится на основании Программы, разрабатываемой исполнителем – распорядительным органом и утверждаемой местным кенешем. В ней находят отражение такие параметры процесса приватизации как: цель и задача политики органов местного самоуправления в этой сфере; классификация объектов муниципальной собственности, подлежащих и не подлежащих приватизации; прогнозные объемы поступления средств от приватизации и ожидаемые инвестиции и др.

Только г. Бишкек и его мэрия имеют программу приватизации, а остальные города, не говоря об органах местного самоуправления в сельской местности, нет. Так, тот же опрос, проведенный USAID среди органов местных сообществ городов выявил,

что у них не имеются программы приватизации, что только 2003-2006 годы было продано чуть более 700 объектов, из них 550 земельных участков, выделено около 400 земельных участков с правом капитального строительства, а общий объем дохода от приватизации составил 104887,6 тыс. сомов.¹

И, наконец, о деятельности органов местного самоуправления по финансовым аспектам управления муниципальной собственностью. В связи с этим следует отметить, что финансово-бюджетная политика органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью должна быть четко выверенной и обоснованной и должна быть направлена на решение таких задач как: уменьшение расходов местных сообществ на содержание и эксплуатацию муниципального имущества без какой – либо потери качества предоставляемых населению услуг (речь идет об основных объектах муниципальной собственности); отказ от бесполезных расходов на содержание объектов недвижимости, которых нет смысла содержать из-за их постоянной убыточности и бесполезности; увеличить получаемый доход от тех объектов, чей доходный потенциал недоиспользован; получение дополнительного дохода от, так называемых, избыточных объектов, путем их продажи как ненужных и не востребованных населением в их услугах и др. При этом, органы местного самоуправления должны следить за тем, чтобы рыночная стоимость объектов не падала из-за ненадлежащей эксплуатации, особенно земель, а также нецелевым их использованием.

Главным смыслом процесса управления имуществом, его движущей целью является обеспечение надлежащей эффективности функционирования объектов муниципальной собственности. Для достижения такой цели каждому этапу управления должен соответствовать закрепляющий основные решения документ, имеющий правовую силу. Таковыми в Кыргызстане являются Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество», Постановления Правительства Кыргызской Республики о передачи объектов в муниципальную собственность. В них указывается, что органы местного самоуправления вправе осуществлять любые действия в отношении своей муниципальной собственности на имущество с тем, чтобы обеспечить эффективное их использование.

Вместе с тем, ситуация с оценкой эффективности муниципальной собственности значительна сложна и она связана не только с тем, что до сих пор никто не занимался и

¹ См. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах КР за 2003-2006 гг. Б.2006, с.15-16

не пытался этого осуществить, но и отсутствием как количественных так и качественных параметров ее измерения.

При анализе эффективности использования муниципальной собственности основным показателем, является доля доходов от использования муниципальной собственности в местном бюджете. Доля этого дохода в бюджетах органов местного самоуправления Кыргызстана незначительна, и не отражает в полном объеме все процессы, связанные с использованием и управлением муниципального имущества. Прежде всего, этот показатель не отражает и не может отражать представление о расходах, связанные с процессом управления объектов муниципальной собственности, поскольку в современной учетной системе Кыргызстана еще не сложилась практика осуществления такой работы как со стороны государственных органов, так и органов местных сообществ. С другой стороны, никому не ведомо, насколько эффективны решение проблем местного значения в целом, включая и процесс использования муниципальной собственности.

Вместе с тем, говоря об эффективности использования и управления муниципального имущества и количественных ее параметрах ее измерения можно указать на два основных показателя, которые могут отражать эффективность любой деятельности вообще. Первое – это доходы от использования имущества местного сообщества и, второе: затраты на ее содержание и управление, соответственно, их положительная разница и есть, основной показатель эффективности функционирования муниципального имущества.

Что же касается качественных параметров эффективности управления муниципальной собственностью, то ими могут быть степень и уровень удовлетворения потребностей местного населения на основе использования объектов этой собственности. Сюда можно включить такие показатели как например, возможность и степень удовлетворения запросов местного населения в койко-местах в больницах, газо-водо-энергоснабжении, налаженных пассажирских перевозках, зонах отдыха и культуры и многие другие, которые связаны с социально-культурной жизнедеятельностью населения местного сообщества. Однако, как показывает практика, в сфере определения качественных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом имеются проблемы, связанные не только методикой определения эффективности, но и процессом более полного удовлетворения социальных запросов населения местного сообщества.

Экономический потенциал органов местного самоуправления.

Для выполнения местных социально-экономических задач органы местного самоуправления должны обладать необходимыми материально-вещественными и финансовыми ресурсами, иметь право самостоятельного их управления и распоряжения. Совокупность всех ресурсов, находящихся во владении, распоряжении и использовании органов местных сообществ и составляет в целом их экономический потенциал. Состав последнего в Кыргызстане определен законодательными и нормативно-правовыми актами государства и по характеру направления использования его структуру можно сгруппировать на следующие части:

- имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, включая земли и некоторые природные ресурсы местного значения;
- имущество, предназначенное для реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц, муниципальных служащих, работников предприятий, организаций и учреждений, принадлежащих местному сообществу.

В целом, экономический потенциал, основу которого составляет имущество органов местного самоуправления, в зависимости от функционального назначения может быть подразделено на две основные группы: имущество, с помощью которого осуществляется хозяйственная деятельность, и имущество, обеспечивающие выполнение управленческих и иных нехозяйственных функций. При этом, имущество, обеспечивающее производство продукции и оказание местных услуг, закрепляется за предприятиями и организациями органов местных сообществ на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а другая часть имущества, т.е. средства местного бюджета, составляет казну органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, в соответствии с существующим законодательством Кыргызской Республики, самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им имуществом, созданным экономическим потенциалом. Они вправе передавать имущество во временное или постоянное пользование физическим или юридическим лицам, отчуждать, совершать любые сделки.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (глава VIII) экономическую основу местного самоуправления составляют трудовые природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, объекты муниципальной собственности, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности расположенные на соответствующей территории. Из этого следует, что экономический потенциал органов местного самоуправления достаточно широк и представлен значительным перечнем объектов муниципального имущества. При этом необходимо иметь в виду то, что вышеперечисленный потенциал, как имущество органов местных сообществ, необходим для выполнения полномочий органов местного самоуправления как вида публичной власти, направлен для организации финансово-хозяйственной деятельности и решения задач местного значения, а также удовлетворения потребностей местного населения.

Основой экономики и экономического потенциала местного самоуправления Кыргызской Республики является муниципальная собственность. Состояние ее объектов, система сложившихся отношений, качество функционирования и уровень их развития во многом определяют социально-экономическое состояние того или иного местного сообщества. Поэтому анализ этих и других характеристик муниципальной собственности позволяет оценить современное положение социально-экономического развития сел, поселков и городов Кыргызстана и кыргызского общества в целом.

Более конкретно, Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» к структуре муниципальной собственности относит следующее имущество:

- здания, оборудование и другое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;
- объекты образования, культуры, спорта и туризма, здравоохранения;
- объекты жилищно-коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства, оборудование и материалы, необходимые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности;

- имущественные комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта, а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;
- неприватизированный жилищный и нежилой фонды, принадлежащие органом местного самоуправления;
- улицы, мосты и дороги местного значения;
- общественные парки и земли, выделенные под парки, другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства;
- леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;
- памятники истории и культуры местного значения;
 - земельные участки, в том числе находящиеся под объектами муниципального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;
 - объекты незавершенного строительства, а также иные объекты, необходимые для предоставления услуг местному населению и др.

Перечисленная структура муниципальной собственности показывает, что ее объекты в абсолютном своем большинстве относятся к социальной сфере. Они призваны обслуживать и удовлетворять нужды и потребности жителей в самых разнообразных услугах и во многом определяют качество жизни людей того или иного местного сообщества. Социальная направленность экономического потенциала органов местного самоуправления была связана, на что следует обратить внимание, с тем, что прежде чем появилось понятие муниципальная (коммунальная) собственность, в республике начался процесс приватизации. Она повлекла за собой переход многих объектов государственной собственности не в муниципальную, а в частную собственность. Как выше отмечали, объекты производственной инфраструктуры, торговли, общественного питания и бытового обслуживания и др. вопреки логике и здравому смыслу и законодательству республики, оказались в частной собственности в результате реализации местных программ приватизации.

Как известно, первоначальный и самый важный этап приватизации осуществлялся местными органами государственной власти практически без представителей местных сообществ и учета их интересов. К тому же на местах еще не были созданы полноправные органы местного самоуправления, а советы, к которым перешла вся власть на местном уровне, не смогли сохранить созданный потенциал

совхозов и колхозов, заводов и фабрик не только из-за диктата местных государственных органов, но и отсутствия опыта организации хозяйственной деятельности.

Государство отказалось от централизованного регулирования, установления темпов и заданий по приватизации, не был определен и утвержден перечень объектов, который должен был быть сохранен и передан в муниципальную собственность. Результатом такой недальновидной политики государства явилось то, что были муниципализированы заведомо убыточные объекты собственности сел, поселков и городов, практически не являющие и не представляющие коммерческого и производственного интереса. По существу была подорвана экономическая основа, будущий потенциал органов местных сообществ. Именно поэтому, процветающие и вполне благополучные при социализме города, особенно малые и средние, поселки и аилы находятся в упадке и в сложном уровне социально-экономического развития.

Характеризуя процесс первоначального формирования муниципальной собственности как основы экономики и главного элемента экономического потенциала органов местного самоуправления современного Кыргызстана можно констатировать, что приватизация государственной и иных форм собственности на основе диктата органов государственной власти всех уровней не способствовали становлению муниципальной собственности на имущество. Только в середине 90-х годов, после принятия ряда нормативно-правовых актов и решением Правительства Кыргызской Республики от 14 февраля 1997 года был определен перечень объектов, переданных в собственность органов местного самоуправления. Затем он был дополнен в марте 2004 года и мае 2006 года, в результате чего была сформирована структура муниципальной собственности на имущество, включая земли, находящиеся на территории аилов, поселков и городов.

Таблица 1.

Сведения об объектах муниципальной собственности, переданных на баланс ОМСУ по состоянию на 01.01.10г

№	Город, область	Количество переданных объектов	Балансовая стоимость (тыс. сомов)	Сколько объектов принято на баланс ОМСУ	Сколько объектов зарегистрировано в госрегистре	Сколько объектов незарегистрировано в госрегистре	Приватизировано

1.	г. Бишкек	596	2952879,2	596	113	483	-
2.	г. Ош	229	700391,8	229	229	-	-
3.	Баткенская	718	380801,5	718	292	418	3
4.	Жалалабадская	1680	1159710,8	1816	996	832	4
5.	Иссык-Кульская	947	687396,6	762	266	631	2
6.	Нарынская	734	439700,1	705	57	667	1
7.	Ошская	1126	568908,4	972	95	1064	1
8.	Таласская	435	243797,0	435	15	365	-
9.	Чуйская	1226	1025933,6	1224	270	934	6
10	Всего по республике:	7953	8518646,7	7457	2333	5394	17

Как показывают данные Таблица 1, что несмотря на достаточно широкий перечень объектов, принятых на баланс органов местного самоуправления количество незарегистрированных в государственных регистрационных органах объектов составляет 5523 т.е. почти 70,0%. Данный показатель свидетельствует об значительном отсутствии у органов местных сообществ правоустанавливающей документации на переданные объекты, т.е. о фактическом отсутствии права собственности на имущество.

Ненадлежащее состояние с регистрацией муниципальной собственности в целом в Кыргызстане связано, как нам видится, объективными и субъективными причинами. Прежде всего, руководители органов местных сообществ не придают важность муниципальной собственности для решения дел местного значения и как материально-вещественного потенциала в процессе организации производственно-хозяйственной деятельности. К тому же большинство глав органов местных сообществ, из-за отсутствия квалификации и опыта осуществления подобной работы не могут ее осуществить. Это несмотря на то, что в республике принято и действует типовое Положение «Об учете муниципального имущества и ведения реестра объектов муниципальной собственности», принятое Постановлением Правительства КР 9 августа 2004 года.

Но самой главной причиной является то, что у органов местных сообществ отсутствуют необходимые денежные средства, чтобы полностью провести процедуру регистрации собственности в госреестре. Так, принятым антимонопольным комитетом республики, норматива стоимость регистрации одного объекта собственности определена (для юридических лиц) в размере 420 сомов. Кроме того, землеустроительные работы и паспортизация единицы недвижимости оплачиваются

отдельно, в зависимости от объема выполненных работ. Запрос на информацию по единице недвижимости взимается в размере 55 сомов. При этом, за копию каждого листа регистрационного документа оплачивается 15,5 сома ит.д.

В целях наведения порядка в сфере учета и регистрации муниципального имущества и фактической их передачи на баланс органов местного самоуправления 16 октября 2008 года принято Постановление Правительства Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации и завершении государственной регистрации объектов муниципальной собственности». В соответствии с ним, в обязанность местных государственных администраций, органов местного самоуправления вменяется необходимость проведения организационно-методических и других мероприятий, решение вопроса финансового их обеспечения.

Не мене важной составляющей структуры экономического потенциала органов местного самоуправления является земельный фонд. Улучшение управления муниципальными землями является как обязанностью, так и реальной возможностью местных сообществ в решении социально-экономических задач. Основные положения Земельного кодекса 1999 года придали вес и значимость праву муниципальной собственности на землю и согласно ст.3 вся земля, которая не находится в частной или государственной собственности, является муниципальной собственностью. Следовательно, неиспользование или неэффективное использование муниципальной земли противоречит самому социально-экономическому содержанию и развитию местного самоуправления. Более того, органы местных сообществ, осуществляющие ненадлежащее использование и управление своим земельным фондом практически не выполняют требования законодательства КР о том, что земли, находящиеся в муниципальной собственности, как правило, составляют основной ресурс, потенциал, с помощью которого пополняют свою казну, успешно решает задачи местного населения. Актами государства органы местного самоуправления наделены достаточной степенью свободы по части эффективного использования земельным ресурсом, так как местное экономическое развитие, благодаря лучшему использованию земли, ведет к увеличению налоговых поступлений в местный бюджет.

Вместе с тем, процесс использования органами местных сообществ земельного ресурса, как всего движимого и недвижимого имущества в целом, оставляет желать коренного улучшения. Прежде всего, органы местных сообществ, особенно сельской местности, еще не воспринимают собственность на землю как новую, отличной от государственной собственности, и вытекающие из этого последствия с точки зрения ее

использования и управления. В постприватизационный период, те же органы государственной власти (Госрегистр) сохранили функции контроля над процедурными аспектами управления земельными ресурсами органов местного самоуправления. При этом, последние еще не осознали и не реализовали на практике свои права и полномочия по управлению собственностью на землю.

Как показывает анализ, основная часть органов местного самоуправления, за исключением таких городов республики как Бишкек, Ош, Жалал-Абад, Карабалта, Токмок, Каракол, не воспользовалась системной регистрацией, в результате чего не владеет полной информацией о земельных ресурсах.

Из земельного фонда органов местного самоуправления, наиболее существенным является Фонд перераспределения сельско-хозяйственных угодий (ФПС). Он передан им на праве владения и использования и составляет значительный экономический потенциал. Так, по данным Госрегистра республики на 1 января 2009 года площадь ФПС составила 287, 937 тыс.га., из них орошаемой пашни – 97,802 тыс.га., а поступившая арендная плата равнялась 87,557 тыс.сом.

Важную значимость для органов местного самоуправления, в части усиления экономического их потенциала, имеет принятый в начале 2009 года Жогорку Кенешем Закона Кыргызской Республики «О пастбищах». Разумеется, он внесет существенные изменения в процесс не только эффективного использования пастбищ, но, и в пополнении бюджетов местных сообществ.

Общеизвестно, что до настоящего времени пастбищепользование в Кыргызской Республике основывалось на институте аренды согласно Положения «О порядке предоставления пастбищ в аренду и пользование», принятое постановлением правительства Кыргызской Республики 4 июня 2002г. Однако оно не способствовало рациональному использованию пастбищных ресурсов, из-за неисполнения на практике требований Положения пастбища деградируют, теряя свою привлекательность. поголовье скота ежегодно увеличивается (около 4 млн. голов овец и коз в настоящем), и они в основном содержатся в жайлоо, которое используется практически бесплатно. Как свидетельствуют данные Национального агентства КР по делам местного самоуправления в Кыргызстане более 30 млн. га. Земель относятся к категории пастбищ и из них порядка 9 млн.га находятся в аренде и арендаторы ежегодно выплачивают около 9 млн. сомов, т.е. один гектар пастбищ обходится в 1 сом.

Соответственно, Закон Кыргызской Республики «О пастбищах», впервые принятый в республике, призван внедрению комплексной, устойчивой системы

управления и использования пастбищ посредством передачи органам местного самоуправления соответствующих полномочий и обязанностей путем активного привлечения местных сообществ в управлении пастбищами. Он регламентирует принципы платности пастбищепользования с поголовья скота, основанные на получении пастбищепользователем соответствующего документа в виде пастбищного билета.

В целях эффективной реализации установок Закона в каждом айыл окмоту будет создано объединение пастбищепользователей, представляющее интересы владельцев скота в отношении пользования и улучшения пастбищ. Исполнительным органом объединения будет являться жайыт комитет, который будет состоять из представителей пастбищепользователей, депутатов местных кенешей и глав местных сообществ.

Важность принятого Закона «О пастбищах» состоит в том, что передача пастбищ во владение, распоряжение и использование органам местного самоуправления значительно увеличивает ресурсно-экономический их потенциал. В частности, он предусматривает плату за пользование пастбищными угодьями, часть которой поступает в распоряжение органов местных сообществ как бюджетные средства.

Недоиспользованный потенциал на территории органов местных сообществ имеется в виде природно-сырьевых ресурсов. Как было отмечено выше, им являются наличие сырого строительного материала в виде песка, щебня, глины, камня и др. Как показывает практика, последние стали источником извлечения прибыли. Строительный бум, охвативший всю республику, особенно в средних и крупных городах, вокруг них, курортных зонах способствовал резкому увеличению спроса на не только готовые, но и сырые стройматериалы. Этой возможностью пользуются только не органы местных сообществ, на территории которых эти материалы добываются, а совершенно другие, получая их бесплатно и затем перепродавая по очень высокой спекулятивной цене.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для переходного этапа Кыргызстана местное самоуправление стало необходимо как способ и средство оптимизации инструментов и механизмов государственного управления. Местное самоуправление стало выступать как форма самостоятельной организации производственно–хозяйственной и финансовой деятельности в целях решения местных социально-экономических задач, соответственно, субъектом экономических отношений общества.

В этих условиях одной из основных элементов рыночной экономической системы современного Кыргызстана стала формирующаяся экономика местного самоуправления, основу которой составляет муниципальная собственность на имущество. Она развивается как самостоятельная отрасль экономики, соответствующей рыночным законам и отношениям, и предусматривающей организацию общественного производства и воспроизводства материальных благ в рамках системы местного самоуправления.

Экономика местного самоуправления – это система общественно – экономических отношений, связанных с организацией производственно-хозяйственной, финансовой деятельности органов местных сообществ по производству материальных и социальных благ в целях удовлетворения потребностей местного населения;

С другой стороны, она представляет собой как совокупность взаимосвязанных друг с другом муниципальных и немunicipальных объектов собственности, финансовых и других ресурсов, в целом составляющих экономический потенциал органов местного самоуправления, используемый для производства различных общественных благ и получения дохода.

Соответственно, важной составляющей экономики местного самоуправления является хозяйственная деятельность органов местных сообществ, направленной на производство и оказание услуг, в которых нуждается местное население. Следовательно, предметом хозяйственной деятельности или местного хозяйства местного самоуправления является перечень вопросов местного значения, решаемый с помощью предприятий и организаций, расположенные на территории конкретного местного сообщества и в основном являющимися субъектами муниципальной собственности.

Наиболее актуальной для современного Кыргызстана является практическая реализация объявленной парадигмы «сильный центр – сильные регионы», основанной на интенсивном развитии института местного самоуправления, его экономики,

собственности и, самое главное, финансовом обеспечении намечаемых задач и программ, что найдут отражение в последующих работах автора.

Глоссарий

Выписка из Закона КР о МСУ и МГА.

В настоящем Законе используются следующие понятия и термины:

местное сообщество – совокупность граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающие на территории административно-территориальной единицы, объединенных интересами под свою ответственность решать вопросы местного значения самостоятельно через представительные и исполнительные органы местного самоуправления;

член местного сообщества – гражданин Кыргызской Республики, постоянно проживающий на территории административно-территориальной единицы;

город, айылный аймак, район – административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов;

муниципальная собственность – собственность местных сообществ, находящихся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления, служащая источником получения доходов местного самоуправления и необходимая для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

муниципальная служба – деятельность граждан в представительных и исполнительных органах местного самоуправления, осуществляемая на профессиональной и оплачиваемой основе;

вопросы местного значения – вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан;

органы местного самоуправления – представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения;

представительный орган местного самоуправления – выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения. Представительными органами местного самоуправления в айылных аймаках, городах и районах являются местные кенешы;

исполнительно орган местного самоуправления – орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления. Исполнительными органами местного самоуправления являются мэрии городов, айыл окмоту;

выборное должностное лицо местного самоуправления - гражданин, избранный непосредственно населением и местным кенешем;

глава айыл окмоту - выбранное должностное лицо, руководитель исполнительного органа местного самоуправления айылного аймака;

айыл башчысы – назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту;

мэр – выборное должностное лицо города, руководитель исполнительного органа местного самоуправления города;

мэрия – исполнительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций исполнительного органа местного самоуправления в городе;

местная государственная администрация – государственный орган исполнительной власти на территории района;

глава местной государственной администрации – аким района;

сход граждан – прямая форма участия населения решение вопросов местного значения путем обсуждения их на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с уставом местного сообщества;

курултай местного сообщества - собрание представителей местных сообществ с целью обсуждения вопросов, представляющий общий интерес;

делегированные государственные полномочия – отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Законом;

функции – сфера деятельности органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, связанная с предоставлением услуг населению;

компетенция – совокупность юридически установленных прав и обязанностей государственного органа или органа местного самоуправления;

полномочия – предусмотренное законодательством Кыргызской Республики право органов государственной власти или органов местного самоуправления

осуществлять определенную деятельность, направленную на исполнение ими возложенных на них функций;

Выписка из Закона КР «О местном самоуправлении»

Статья 4.

Местное самоуправление – самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами:

- 1) на первом уровне – через представительные и исполнительные органы айыльного аймака и города, а также путем непосредственного участия граждан;
- 2) на втором уровне – через представительные органы района.

Статья 6.

Систему местного самоуправления образуют:

- 1) **местные кенешы (айылные, городские, районные)** – представительные органы самоуправления;
- 2) **айыл окмоту, мэрии городов** - исполнительные органы местного самоуправления.

Статья 21.

Местные кенешы – представительные органы местного самоуправления, формируемые в порядке, установленном настоящим Законом, законодательством о выборах и о статусе депутатов местных кенешей, сроком на 4 года.

В Кыргызской Республике устанавливаются следующие местные кенешы:

- 1) айылный кенеш - представительный орган местного самоуправления в айылном аймаке;
- 2) городской кенеш - представительный орган местного самоуправления в городе;
- 3) районный кенеш – представительный орган местного самоуправления на территории района.

Выписка из Закона КР «Муниципальная собственность на имущество»

Глава I. Статья 1.

В настоящем Законе используются следующие понятия:

нежилой фонд - здания, сооружения, объекты и места, предназначенные для социального обслуживания населения, размещения административных учреждений и общественных организаций, кроме общего имущества жилого дома;

муниципальная собственность – собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании, распоряжении органов местного самоуправления.

приватизация муниципальной собственности – отчуждение имущества, находящегося в муниципальной собственности (объектов приватизации), в собственность физических и юридических лиц;

законодательство о приватизации муниципальной собственности – нормативные правовые акты Кыргызской Республики, регулирующие порядок приватизации муниципальной собственности.

Статья 2.

Отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права муниципальной собственности на имущество, регулируются Конституцией Кыргызской Республики, Гражданским и Земельным кодексами Кыргызской Республики, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Органы местного самоуправления по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для осуществления функций местного самоуправления, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Статья 3.

В муниципальной собственности может находиться следующее имущество:

- здания, оборудование и другое движимое имущество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;
- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма;

- объекты жилищно- коммунального, ремонтно-строительного и транспортного хозяйства, оборудование и материалы, необходимые для обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- сети и объекты инфраструктуры транспорта, энергетики, водоснабжения, канализационных сооружений и коммуникаций, обслуживающие соответствующую территорию и не принадлежащие предприятиям, находящимся в государственной и частной собственности;
- имущественные комплексы предприятий торговли, общественного питания и быта, а также сооружения и оборудование для их эксплуатации, содержания и обслуживания;
- неприватизированный жилищный и нежилой фонды, принадлежащие органам местного самоуправления;
- улицы, мосты и дороги населенных пунктов;
- общественные парки и земли, выделенные под парки, и другие объекты благоустройства и зеленого хозяйства;
- леса и сельскохозяйственные угодья, озера, источники воды и месторождения полезных ископаемых местного значения, если они не отнесены к перечню государственных природных ресурсов;
- памятники истории и культуры местного значения;
- земельные участки, в том числе находящиеся под объектами муниципального имущества в предусмотренных соответствующими проектами границах, а также неосвоенные земли;
- объекты незавершенного строительства;
- иные объекты, необходимые для предоставления услуг населению.

Глава II. Статья 5.

Муниципальная собственность на имущество формируется:

- посредством передачи объектов государственной собственности органам местного самоуправления в соответствии с законодательством и в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики;
- из средств, поступающих в местный бюджет в виде местных налогов, сборов и других установленных законодательством Кыргызской Республики обязательных платежей; сумм, вносимых гражданами и юридическими лицами, государственными органами и учреждениями за аренду и пользование муниципальным имуществом; дивидендов и процентов, средств, вырученных от реализации конфискованного в установленном

законом порядке имущества, пожертвований, других поступлений, не запрещенных законодательством;

- посредством приобретения объектов в собственность от граждан и юридических лиц по гражданско-правовым сделкам (купля-продажа, мена, дарение, неисполнение другой стороной своих договорных обязательств);
- посредством лишения права собственности или другого принудительного изъятия собственности по обязательствам перед органами местного самоуправления или иным способом по решению суда;
- в результате признания бесхозяйственной вещи, поступившей в муниципальную собственность решением суда;
- в результате строительства, производства или создания новых объектов за счет средств органов местного самоуправления;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Статья 6.

Государственная собственность передается органам местного самоуправления при следующих условиях:

- когда собственность необходима при осуществлении функций местного самоуправления;
- когда собственность имеет культурную или историческую ценность или используется в других общественно полезных целях;
- когда государство обеспечивает органы местного самоуправления необходимыми финансовыми средствами для управления и распоряжения собственностью самостоятельно, а также посредством соглашения с третьей стороной.

Не может передаваться органам местного самоуправления государственная собственность (предприятия), имеющая для республики государственную важность и республиканское значение.

Принятие объектов государственной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, производится с согласия местного кенеша.

Статья 7.

Права на недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также ограничения по этим правам, их возникновения, изменение, передача и прекращение регистрируются в государственных регистрационных органах

соответствующей территории в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

В случаях передачи объектов из государственной собственности в муниципальную все расходы, связанные с государственной регистрацией, производятся за счет средств местного бюджета.

Статья 9.

Органы местного самоуправления обязаны иметь и вести реестр объектов муниципальной собственности на имущество.

Реестр должен содержать следующие основные данные:

- описание объектов;
- оказания местонахождения объектов;
- документы, подтверждающие права на объекты муниципальной собственности, которыми обладают органы местного самоуправления или другие юридические или физические лица;
- перечень ограничений на использование объектов;
- оценочная стоимость объектов;
- другая информация, связанная со спецификой и использованием объектов муниципальной собственности на имущество.

Содержание реестра объектов муниципальной собственности на имущество должно быть доступно для изучения гражданами в обычные часы работы органов местного самоуправления.

Порядок создания и ведения реестра объектов муниципальной собственности на имущество устанавливается исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления и утверждается местными кенешами.

Глава III. Статья 10.

Право муниципальной собственности на имущество может быть прекращено в следующих случаях:

- отчуждения имущества в государственную собственность, в собственность юридических лиц и граждан;
- гибели или уничтожения имущества, либо при утрате права собственности на имущество;
- лишение право на имущество по обязательством органов местного самоуправления;

- упразднения органов местного самоуправления, обладающих правами на муниципальную собственность;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Статья 11.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть отчуждено путем купли-продажи, приватизации или мены.

Отчуждение имущества, находящегося в муниципальной собственности, производится на основании решения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Порядок отчуждения имущества, находящегося в муниципальной собственности, устанавливается местным кенешам.

Изъятие имущества, находящегося в муниципальной собственности, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Статья 12.

Приватизация объектов муниципальной собственности производится одним из методов приватизации, за исключением случаев, предусмотренных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи.

В исключительных случаях, на основании решения местного кенеша приватизация объектов жилищного фонда, находящихся в муниципальной собственности, может быть осуществлена путем передачи их в собственность физических лиц на безвозмездной основе.

В случае если объект муниципальной собственности дважды выставлялся на открытые торги в установленном порядке и не был продан, приватизация такого объекта муниципальной собственности по решению местного кенеша может быть произведена путем прямой продажи.

Статья 12-1.

Приватизация муниципального имущества осуществляется следующими методами:

- продажа на аукционе;
- продажа на конкурсе;
- передача в управление с последующим выкупом;

- передача в аренду с последующим выкупом;
- внесение в качестве вклада в уставные капиталы хозяйственных товариществ и обществ.

Применение методов приватизации муниципального имущества производится в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики о приватизации государственного имущества.

Глава V. Статья 18.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять любые действия в отношении своей муниципальной собственности на имущество, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики, Уставу местного сообщества или другим правовым актам органов местного самоуправления.

Право муниципальной собственности на имущество должно осуществляться таким образом, чтобы не причинять ущерб окружающей среде, правам юридических или физических лиц, а также защищаемым законодательством Кыргызской Республики интересам государство.

Глава VI. Статья 22.

Права органов местного самоуправления или любых других юридических и физических лиц, обладающих правами на муниципальную собственность, защищаются против незаконных действий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, регулирующим права собственности, и в соответствии с положением контрактов или соглашений в отношении прав на муниципальную собственность между органами местного самоуправления и другими сторонами.

Восстановление нарушенных прав на муниципальное имущество осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Раздел 1. Статья 3.

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом; разделения государственной власти;

открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 12.

В Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Раздел 8. Статья 110.

Местное самоуправление - гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Статья 111.

Систему органов местного самоуправления образуют:
местные кенешы- представительные органы местного самоуправления;
айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.
Исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам.

Статья 113.

Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления.

Органом местного самоуправления могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основе закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

**Сведения
об объектах муниципальной собственности, переданных
на баланс ОМСУ по состоянию на 01.01.10г.**

	Район, город, область	Кол-во переданных объектов	Балансовая стоимость (тыс.сом)	Сколько объектов принято на баланс ОМСУ	Сколько объектов зарегистри- ровано в госрегистре	Сколько объектов незарегис- трировано в госрегистре	При вати зиро ано
1	г.Бишкек	596	2 952 879,2	596	113	483	-
1	г.Ош	229	700 391,8	229	229	-	-
Баткенская область							
1	г.Кызыл-Кия	68	35 533,3	68	-	68	-
2	г.Сулукта	58	43 577,9	58	56	2	-
3	Баткенский, в т.ч.	183	51 885,3	183	-	183	-
	горуправа г.Баткен	12	3 430,0	12	-	12	-
4	Кадамжайский	140	52 914,7	140	-	140	-
5	Ляйлякский в т.ч.	269	196 890,3	269	205	64	3
	горуправа г.Исфана	48	43 213,3	31	31	17	3
	Итого:	718	380 801,5	718	292	418	3
Жалалабадская область							
1	г.Жалал-Абад	130	257 977,9	111	84	46	-
2	г.Кара-Куль	101	41 288,5	101	8	92	-
3	г.Майлуу-Суу	52	63 732,1	52	46	-	2
4	г. Таш-Кумыр	45	9 742,0	45	36	9	-
5	Аксыский, в т.ч.	174	83 030,0	174	164	10	-
	горуправа г.Кербен	19	21 797,8	1	-	19	-
6	Ала-Букинский	175	122 645,5	330	-	293	2
7	Базар-Коргонский	146	103 904,1	146	-	146	-
8	Ноокенский, в т.ч.	253	172 949,6	253	253	-	-
	горуправа г.Кочкор-Ата	8	3 922,3	8	8	-	-

9	Сузакский, в т.ч.	394	171 589,1	394	334	60	
	горуправа г.Кок-Янтак	55	27 900,3	55	55 (предвар.)	-	-
10	Тогуз-Тороуский	34	33 940,9	34	5	29	-
11	Токтогульский	134	129 789,3	134	17	117	-
12	Чаткальский	42	10 411,9	42	12	30	-
	Итого:	1680	1 159 710,8	1816	996	832	4
Иссык-Кульская область							
1	г.Каракол	60	85 535,8	60	1	59	-
2	г.Балыкчы	63	227 381,9	63	63	-	-
3	Ак-Суйский	166	40 980,8	116	115	1	1
4	Джети-Огузский	170	79 928,6	133	14	156	-
5	Иссык-Кульский, в т.ч.	186	135 344,7	186	22	164	1
	горуправа г.Чолпон-Ата	14	22 293,7	14	-	14	-
6	Тонский	134	61 729,2	134	18	116	-
7	Тюпский	168	56 495,6	70	33	135	-
	Итого:	947	687 396,6	762	266	631	2
Нарынская область							
1	г.Нарын	31	43 837,0	29	27	4	1
2	Ак-Талинский	91	41 859,0	91	-	91	-
3	Ат-Башинский	92	115 539,0	92	1	91	-
4	Кочкорский	221	112 575,4	221	-	221	-
5	Нарынский	151	42 164,3	151	-	151	-
6	Джумгалский	148	83 725,4	121	29	119	-
	Итого:	734	439 700,1	705	57	667	1
Ошская область							
1	Алайский	183	196 488,4	183	-	183	-
2	Араванский	186	48 505,2	176	-	186	1
3	Кара-Кульджинский	169	65 351,4	74	20	149	-
4	Кара-Суйский, в т.ч.	532	167 165,0	450	-	532	-
	горуправа г.Кара-Суу	28	12 428,5	28	-	28	-
5	Ноокатский, в т.ч.						
	горуправа г.Ноокат						
6	Узгенский, в т.ч.						
	горуправа г.Узген	39	66 166,2	39	30	9	-

7	Чон-Алайский	50	25 232,2	50	45	5	-
	Итого:	1126	568 908,4	972	95	1064	1
Таласская область							
1	г.Талас	32	32 327,5	32	2	30	-
2	Бакай-Атинский	63	42 015,0	63	-	63	-
3	Кара-Бууринский	128	85 221,9	128	-	128	-
4	Манасский	55	13 550,1	55	-	-	-
5	Таласский	157	70 682,5	157	13	144	-
	Итого:	435	243 797,0	435	15	365	-
Чуйская область							
1	г.Токмок	63	72 098,96	63	28	35	4
2	Аламудинский	67	79 635,4	65	-	67	-
3	Жайылский, в т.ч.	181	262 318,1	180	46	124	-
	горуправа г.Кара-Балта	59	176 993,5	59	46	13	-
4	Кеминский	118	69 769,2	109	25 (20 предварит.)	94	-
5	Московский	150	77 288,5	150	3	147	2
6	Панфиловский						
7	Сокулукский, в т.ч.	277	121653,70	277	13	264	-
	горуправа г.Шопоков	30	15448,1	30	0	30	-
8	Чуйский	110	69 452,74	101	23 (6 предварит. 8 явочная)	73	-
9	Ысык-Атинский, в т.ч.	193	217 825,1	138	69 (13 сист. рег.)	69	-
	горуправа г.Кант	23	46 302,0	23	15	8	-
	Итого:	1226	1 025 933,6	1224	270	934	6
	Всего по республике:	7953	8 518646,7	7 457	2 333	5 394	17

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно - правовые документы

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек 1993г. (в редакции 1998, 2003, 2006, 2007, 2010г.)
2. Европейская хартия местного самоуправления // Народный депутат – 1985- №11
3. О местном самоуправлении и местной государственной администрации: Закон КР (в редакции 2005, 2008г.г.)
4. О местном самоуправлении. Закон КР от 15 июля 2011г.
5. О местной государственной администрации Закон КР от 14 июля 2011г.
6. Об основных принципах бюджетного права в КР (в редакции от 15 июля 2006 года).
7. О пастбищах: Закон КР от 26 января 2009.
8. О коммунальной собственности на имущество: Закон КР от 15 марта 2002 года.
9. О муниципальной собственности на имущество. Закон КР от 18 августа 2006г.
10. Законы КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2007 – 2010годы».
11. Кодекс о выборах в КР от 29 мая 1999 г.
12. Гражданский кодекс Кыргызской Республики. Бишкек, 2002
13. Налоговый кодекс КР. 26 июня 1996 года в редакции от 20/ХП -2008
14. Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 г. в редакции от 4 июня 2005 г.
15. Закон КР «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения» Бишкек 2009.
16. Об управлении землями сельскохозяйственного назначения. Закон Кыргызской Республики от 11 января 2001г.
17. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество: Закон Кыргызской Республики Бишкек, 1999
18. О национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в КР до 2010 года»: Указ Президента КР от 17 декабря 2002 года.

19. О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления: Указ Президента КР от 2 мая 2001 года.
20. Концепция развития местного самоуправления в КР на 1999-2001 годы: Указ Президента КР от 2 августа 1999года.
21. Об оказании государственной поддержки органам местного самоуправления первичного уровня: Указ Президента КР от 15 января 2003 года.
22. О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике: Указ Президента Кыргызской Республики от 18 августа 1994г.
23. Об утверждении Положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике: Указ Президента Кыргызской Республики от 22 сентября 1994
24. Программа государственной поддержки местного самоуправления и его органов в КР. Постановление Правительства КР от 28 апреля 1999 года.
25. Об учете муниципального имущества и ведение реестра объектов муниципальной собственности: Типовое положение. Постановление правительства от 8 октября 2001г.
26. Об айыл окмоту (сельской управе): Положение. Постановление Правительства КР от 24 апреля 1996 года.
27. Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике: Положение Бишкек 1994 г.
28. О порядке передачи объектов коммунальную собственность местных сообществ КР: Постановление Правительства КР от 11 ноября 1996 г.
29. О передаче земель Национального земельного фонда Фонду перераспределения сельскохозяйственных угодий при Министерстве сельского и водного хозяйства Кыргызской Республики: Постановление Правительства КР от 27 мая 1996 г.
30. О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О пастбищах»: Постановление Правительства КР от 19 июня 2009 г.
31. Положение о порядке предоставления пастбищ в аренду и пользование: Постановление Правительства КР от 4 июня 2002г.
32. Сборник нормативно-правовых актов по местному самоуправлению. Бишкек 2002.

Социально-экономическая литература

1. Акунов А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период - Бишкек, 1999
2. Адилов А., С.Татарина. Реформа государственного управления: основы становления местного самоуправления в КР - Бишкек, 2002
3. Анализ практики управления муниципальной недвижимостью в городах Кыргызской Республики в 2003-2006гг.
4. Барабашев Г. Муниципальные органы современного капиталистического государства - М., 1971
5. Бердалиев А. Развитие местного самоуправления за рубежом - Бишкек, 2001
6. Балбаков М.Б. Основы рыночных отношений и их реализация в аграрном секторе экономики – Бишкек, 1992
7. А. Воронин, В. Лапшин, А. Широков. Основы управления муниципальным хозяйством – М., - Дело,1998
8. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства - Обнинск, 1995
9. Исаков И.И. Экономические и финансовые основы МСУ КР - Учебник, Бишкек,2004
10. Карашев А., Тарбинский О. Современное состояние местного самоуправления в КР - Бишкек, 2002
11. Койчужев Т.К. Местное самоуправление в системе управления. / Местное самоуправление – фундамент кыргызской системы народовластия. / Сб. материалов республиканского собрания представителей органов местного самоуправления КР. – Бишкек, 2002.
12. Койчужев Т., Койчужева М. Введение в теорию постсоветского экономического реформирования - Бишкек, 2007.
13. Кожошев А., Шадыебеков К. Основы местного самоуправления КР. Бишкек, 2006.
14. Кумсков В.И. Рыночная экономика для всех- Бишкек, 1996.
15. Кэмбелл Р. Макконелл, Стенли Л.Брю Экономика. Принципы, проблемы и политика – М., Республика, 1992
16. Муниципальный менеджмент. Под ред. проф. Г.Морозовой М., Юнити, 1997
17. Мусакожоев Ш.М., Абилдаев Б.Е., Кудабоев З.И. Экономика Кыргызской Республики – Учебное пособие, - Бишкек, 1999
18. Мусакожоев Ш.М. Экономика. Энциклопедическое учебное пособие.Бишкек,2003.

19. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование - М., 1994
 20. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика- М.,1995
 21. Токвиль А. Демократия в Америке - М., 1992
 22. Учитель А.Н., Пипело В.Н. Муниципальная система управления городской недвижимостью. Учебное пособие Новосибирск, 2001
 23. Экономика Кыргызской Республики. Учебное пособие для вузов. Бишкек КТУМ.2003
 24. Эффективное управление на местном уровне: Материалы международной научно-теоретической конференции. Владимир, 2006.
-